



# LA **VACUNA** CONTRA LA **DESIGUALDAD**



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	03
<b>CAPÍTULO 1. Desigualdad en México ante la Covid-19</b>	06
<b>1.1</b> Efectos de la Covid-19 en la pobreza y la desigualdad de los ingresos	07
<b>1.2</b> Efectos de la desigualdad en el acceso a derechos	15
Efectos diferenciados en materia de género y grupos vulnerables	20
<b>1.3</b> Efectos de la desigualdad fiscal entre generaciones	25
<b>1.4</b> Implicaciones de Política Pública para combatir la desigualdad ante la Covid-19	30
<b>Referencias</b>	33
<b>CAPÍTULO 2. Desafíos en salud y educación ante la COVID-19</b>	36
<b>2.1</b> El Sistema Nacional de Salud ante la Covid-19	37
<b>2.1.1</b> Antecedentes del sistema de salud en México	38
<b>2.1.2</b> Gasto público en salud	42
<b>2.1.3</b> La respuesta en salud ante la COVID-19	46
<b>2.1.4</b> Políticas y estrategias de respuesta	50
<b>2.2</b> Educación	53
<b>2.2.1</b> Tamaño del sistema de educación nacional	53
<b>2.2.2</b> Gasto público en educación	57
<b>2.2.3</b> Efectos de la covid en la educación	60
<b>2.2.4</b> Políticas y estrategias para atención de la educación ante la Covid-19 y su financiamiento	63
<b>2.3</b> Implicaciones de política pública para atender los desafíos de la educación y salud ante la Covid-19	64
<b>Bibliografía</b>	66
<b>Anexos</b>	70

<b>CAPÍTULO 3. Opciones tributarias para enfrentar la crisis</b>	73
<b>3.1 Opciones tributarias sobre el patrimonio y la riqueza</b>	76
<b>3.1.1 Impuesto a la riqueza neta</b>	77
<b>3.1.2 Herencias y donaciones</b>	80
<b>3.1.3 Predial</b>	82
<b>3.1.4 Tenencia</b>	84
<b>3.2 Opciones tributarias sobre los altos ingresos</b>	86
<b>3.2.1 Mejorar la progresividad de las tarifas de ISR</b>	86
<b>3.2.2 Modificar los tratamientos preferenciales a las ganancias de capital</b>	88
<b>3.2.3 Sustituir las deducciones personales por créditos tributarios</b>	92
<b>3.3 Opciones para fortalecer la toma de decisiones y reducir la discrecionalidad</b>	94
<b>3.3.1 Regular la política de beneficios fiscales (gastos fiscales)</b>	84
<b>3.3.2 Regular el etiquetado de impuestos</b>	96
<b>3.3.3 Transparentar las declaraciones del ISR</b>	97
<b>3.4 Implicaciones de política pública en materia tributaria</b>	98
<b>Bibliografía</b>	100
<b>Anexos</b>	104
<b>Implicaciones de política pública</b>	106
<b>Autores</b>	109

# INTRODUCCIÓN

La pandemia provocada por la Covid-19 ha puesto en evidencia la limitada capacidad del Estado mexicano para atender emergencias. Los derechos a la educación y la salud se han visto afectados negativamente por las limitaciones de los sistemas públicos ante las numerosas necesidades, las cuales han sido difíciles de satisfacer en un confinamiento con muchos desafíos.

Una de las principales restricciones que tiene el Estado mexicano para implementar acciones que aborden los efectos provocados por la Covid-19 es el limitado espacio fiscal. Este se ve reducido por los bajos ingresos del Estado y los compromisos de pago de deuda y pensiones, lo que implica menos recursos para proveer de educación, salud, infraestructura, seguridad y programas sociales.

El acceso a la salud y la educación se ha visto afectado por la pandemia y la respuesta ante ella. Hasta abril de 2021, las cifras oficiales indican que más de dos millones de personas han sido infectadas por el coronavirus y casi 10% ha fallecido con un sistema de salud que presenta varios desafíos como la falta de personal médico e infraestructura y la reducción del presupuesto público.

El sector educativo tiene sus propios retos. Las clases presenciales fueron suspendidas desde marzo del 2020 y aún no hay fecha para el regreso a las escuelas a nivel nacional. Aunque una de las medidas para evitar el contagio es el distanciamiento social, México tiene el mayor número de alumnos por aula; en promedio, 45 alumnos en 78 metros cuadrados. Además, las limitaciones debidas a la infraestructura física son importantes. Casi 30% de las escuelas públicas carece de agua potable y acceso limitado al lavado de manos<sup>1</sup>.

Como se discute en el documento, la pobreza y la desigualdad aumentaron debido a la falta de una respuesta rápida y oportuna. Derivado de la crisis de salud y su impacto económico, las desigualdades de ingresos y de acceso a derechos entre generaciones pueden profundizarse, no solo por la disminución de la riqueza, sino también por las características de identidad de la población.

El objetivo de este proyecto, que realizan en conjunto el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. y Oxfam México es promover la garantía de los derechos a la salud y educación impactados por la Covid-19 y la reducción de las desigualdades en México, explorando las alternativas que tiene el gobierno federal para ampliar su espacio fiscal a través de una política tributaria más progresiva y transparente, que contribuya a resolver los desafíos que presenta la pandemia.

1. SEP. (2020). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020.

La actual crisis nos ha puesto grandes retos, pero también frente a oportunidades que necesita un México más justo. Estamos convencidos de que es posible un futuro mejor, más justo y equitativo, y de que este es el momento de lograrlo.

*La vacuna contra la desigualdad* es una radiografía de las afectaciones provocadas por la Covid-19 en la población en riesgo y su impacto en el acceso a los derechos más elementales. Pero es también una guía básica para debatir algunas formas en que nuestro sistema tributario sea progresivo y acorte la brecha existente entre los extremos de la población en términos de ingresos, donde los recursos sean utilizados de forma eficiente para promover la igualdad de oportunidades para todas y todos los mexicanos.

En el primer capítulo se analizan los efectos de la Covid-19 en la pobreza y la desigualdad en México. A través de una revisión de literatura, se analiza la desigualdad desde tres perspectivas: de ingresos, según género, sector económico y tamaño de empresas ante la pandemia; de acceso a derechos como educación y salud, con énfasis en la población más vulnerable como las mujeres, jóvenes e indígenas, y entre generaciones. Se estima que entre 8 y 10 millones de personas podrían caer en la pobreza debido a la crisis económica creada por la pandemia.

El confinamiento ha impactado de manera desigual a hombres y mujeres, estas últimas han hecho frente a las necesidades de cuidados en el hogar y en el sector salud, privándose de la oportunidad de regresar al mercado laboral. Además, la provisión desigual, en cantidad y calidad de bienes y servicios a la población, viola el acceso y protección de derechos humanos para las generaciones presentes y futuras. Estas últimas tendrían acceso disminuido a sus derechos y tendrían que pagar más impuestos para saldar la deuda en la que se incurrió para pagar los bienes y servicios del presente.

En el segundo capítulo se abordan los principales desafíos de los sistemas públicos de salud y educación para garantizar el acceso de estos derechos a la población mexicana durante la pandemia. Para ello se presentan los antecedentes de cada sistema previo a la Covid-19 en México; la evolución del gasto en salud y educación desde 2016 a la fecha, incluyendo el gasto ejercido durante la crisis en curso.

Se evidencia que México no estaba preparado en ninguna de las tres prioridades de respuesta ante la emergencia sanitaria: personal, insumos y capacidad física. Incrementar los recursos físicos y humanos para salud habría requerido un presupuesto de, al menos, 0.59% del PIB. Sin embargo, el presupuesto modificado para 2020 se redujo 0.8%. Por otro lado, el abandono escolar y la falta de aprendizaje puede agravarse por la sustitución de clases presenciales por clases a distancia, ya que la población escolar sin acceso a tecnologías de información se verá afectada. Además de reconocer estos y otros retos que se originaron a raíz de la Covid-19, se delinean algunas estrategias de respuesta que podrían mitigar los efectos de la pandemia.

En el tercer capítulo se abordan algunas opciones tributarias para hacer frente a los desafíos impuestos por la pandemia, las cuales velan por la justicia fiscal a través de un sistema tributario más progresivo; es decir, que grave en mayor medida a quienes más tienen. Para la ampliación del espacio fiscal que signifique mayores recursos para la atención a la crisis sanitaria y económica se analizan tres temáticas tributarias. La primera corresponde a aquellas políticas tributarias enfocadas en gravar el patri-

monio de las personas; esto es, la titularidad o transferencia de bienes entre las personas físicas.

La segunda aborda diversas opciones para mejorar la progresividad del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para las personas físicas (ISR personal). La tercera desarrolla diversas opciones para reducir la discrecionalidad de nuestra política tributaria. Implementar alguna de estas opciones permitiría al Estado mexicano aumentar los recursos disponibles para atender esta crisis y avanzar hacia un sistema más equitativo, en donde las personas de mayores recursos contribuyan con una parte justa de sus ingresos y riqueza.

En la última sección de este documento se resumen las implicaciones de política pública que podrían implementarse en México para hacer frente a los desafíos que impone la crisis sanitaria y económica por la Covid-19 y al mismo tiempo sentar las bases para lograr un país más justo y equitativo. Algunas opciones de política fiscal que se ponen al debate público para diseñar la vacuna contra la desigualdad son: estímulos económicos para proteger la estructura productiva; programas sociales sostenibles dirigidos a los grupos más vulnerables; redirigir el financiamiento a sistemas de salud y educación efectivos; impuestos al patrimonio (predial, tenencia, herencias, donaciones o riqueza neta); reducir los beneficios fiscales, y aumentar la progresividad del Impuesto Sobre la Renta.

Esperamos que este esfuerzo conjunto entre organizaciones –CIEP, Fundar y Oxfam México– contribuya al debate público en aras de proteger los Derechos Humanos y combatir los efectos sociales y económicos desatados por la pandemia de Covid-19. Agradecemos su uso, distribución y a todas las personas que participaron en la realización de este proyecto.



CAPÍTULO 1

# DESIGUALDAD EN MÉXICO ANTE LA COVID-19



La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró en marzo del 2020 la existencia de una pandemia ocasionada por el virus SAR-CoV-2 (OMS, 2020). Una de las medidas más utilizadas por diferentes países para contener los contagios fue el confinamiento. El 30 de marzo, el gobierno mexicano emitió una declaratoria de emergencia para suspender las actividades no esenciales en los espacios de trabajo, tales como escuelas y guarderías, centros comerciales, de esparcimiento, entre otros<sup>2</sup>.

La crisis sanitaria por la Covid-19 trajo consigo una caída generalizada en la actividad económica mundial, de la cual México ni el resto de los países han logrado recuperarse. En 2020, la economía global se contrajo 4.3%; la latinoamericana 7.2%, mientras que México presentó una recesión del orden de 9%, una de las más pronunciadas entre los países emergentes (The World Bank, enero 2021). Esta crisis sanitaria puede tener efectos de largo plazo si la inversión privada, el empleo y la educación pública no recuperan rápidamente sus niveles pre-pandemia. La profundidad de la recesión y el tiempo de recuperación en 2021, y años subsecuentes, dependerá crucialmente de las medidas sanitarias implementadas y el avance en el desarrollo e implementación de las vacunas.

La crisis amenaza con desencadenar un retroceso de décadas en el combate a la pobreza y la desigualdad. En países como México, en donde la distribución de recursos económicos y de oportunidades es desigual, los efectos en la pobreza y desigualdad pueden ser considerables. Como ha ocurrido en crisis pasadas, si no se realizan políticas públicas para proteger el empleo y los medios de vida de las personas vulnerables, los efectos negativos económicos y sociales pueden ser mayores en la población de menores ingresos.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los posibles impactos en la desigualdad y la pobreza en México a raíz de la pandemia y las acciones implementadas para su mitigación. A través de una revisión de literatura, se analiza la desigualdad desde tres perspectivas: de ingresos, según género, sector económico y tamaño de empresas ante la pandemia; de acceso a derechos como la educación y salud, con énfasis en la población en situación de riesgo como las mujeres, jóvenes e indígenas, y entre generaciones.

Se encuentra que las acciones tomadas para responder a la crisis sanitaria y económicas no serán suficientes para asegurar un desarrollo equitativo para la población. La provisión desigual, en cantidad y calidad de bienes y servicios a la población, viola el acceso y protección de derechos humanos para la generación actual y las siguientes.

## 1.1 EFECTOS DE LA COVID-19 EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS

La crisis económica y social actual, causada por la pandemia, ha resultado en un deterioro en el mercado de trabajo caracterizado por pérdidas de empleos, precarización de condiciones de trabajo y

mayor desigualdad salarial. Estos efectos afectan más a ciertos grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, las personas adultas mayores y las personas que trabajan en el sector informal.

El efecto de la pandemia en el empleo formal ha sido arrasador. De acuerdo con el IMSS, de enero a julio de 2020 se perdieron aproximadamente un millón de empleos formales (STPS, 2020), en su mayoría permanentes. El Gráfico 1 muestra el número de puestos de trabajo registrados (en millones de personas) del 2020 contra 2019. Observamos que de enero 2019 a enero 2020 hubo un incremento del empleo formal de 1.58%. Sin embargo, la crisis sanitaria provo-

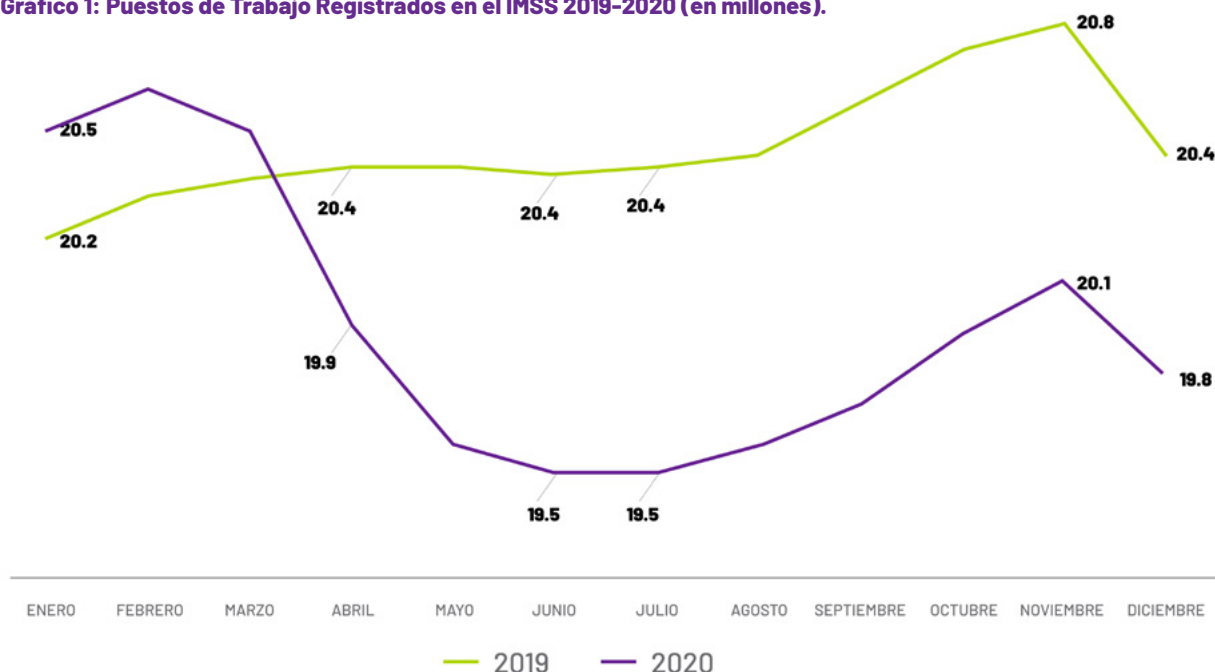
### PÉRDIDAS DE EMPLEO

có una pérdida de aproximadamente un millón de empleos formales de enero a julio de 2020, la cual se observa en tres momentos: una caída aguda en abril y mayo, en el momento en que se decretó la emergencia sanitaria; luego un par de meses de estancamiento, seguidos por una recuperación gradual en la segunda mitad del año, hasta alcanzar 19.8 millones de empleos registrados en diciembre de 2020 (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2020).

2. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#:~:text=El%20presente%20Acuerdo%20entrar%C3%A1%20en,%2D%20R%C3%BAbrica.](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#:~:text=El%20presente%20Acuerdo%20entrar%C3%A1%20en,%2D%20R%C3%BAbrica.)



**Gráfico 1: Puestos de Trabajo Registrados en el IMSS 2019-2020 (en millones).**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2020.

La alta tasa de contagios por SARS-CoV-2 y la lenta recuperación económica podría afectar la creación de empleos para retomar los niveles observados en marzo del año pasado. Velasco, Silverio-Murillo y Balmori (2021) estiman que las medidas de aislamiento social y reducción de actividad económica tuvieron como impacto una contracción de 5% en el empleo formal hasta noviembre de 2020. Aunque los autores no encuentran diferencias en el impacto en la pérdida de empleo por género, observan una recuperación desigual. Mientras que en agosto los empleos de los hombres comenzaron a recuperarse, los de las mujeres permanecieron estancados. (Hoe-hn-Velasco, Silverio-Murillo, & Balmori de la Miyar, 2021)

Además del género, la edad de las personas trabajadoras también afecta su permanencia en el empleo. En el mismo estudio, se encontró que la crisis impactó específicamente a dos rangos de edades: trabajadores de 15 a 29 años y a los mayores de 60 años. Esto es particularmente importante en el contexto mexicano, donde no existen mecanismos de protección social para los jóvenes que abandonan el mercado de trabajo.

Otra de las características del mercado laboral de México son las altas tasas de informalidad. El 55% de la población ocupada labora en condición de informalidad (INEGI, 2020); es decir, no está registrada en el IMSS ni tiene mecanismos de protección social formal. Es por esta razón que la crisis económica y social en el empleo será más grande que lo que se pronostica de acuerdo con la información del IMSS.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) cuantifica los niveles de empleo, formal e informal, y es un insumo fundamental para entender de manera amplia la dinámica de empleo. En el primer trimestre del 2020, antes de que se sintiera el impacto más fuerte de la Covid-19, había un total de 55.3 millones de Población Económicamente Activa (PEA)<sup>3</sup> ocupada, de las cuales 60.5% era representado por hombres; mientras que la Población No Económicamente Activa (PNEA)<sup>4</sup> disponible era de 5.7 millones, de los cuales 67% era representado por mujeres. (INEGI, 2020)

Para el cuarto trimestre de 2020, la PEA ocupada cayó 3.7%, afectando en mayor medida a las mujeres, ya que su participación tuvo una caída de 5.2%, frente a una

**3.** Es decir, las personas que durante la semana de la entrevista realizaron algún tipo de actividad económica o formaban parte de la población desocupada abierta (INEGI, n.d.)

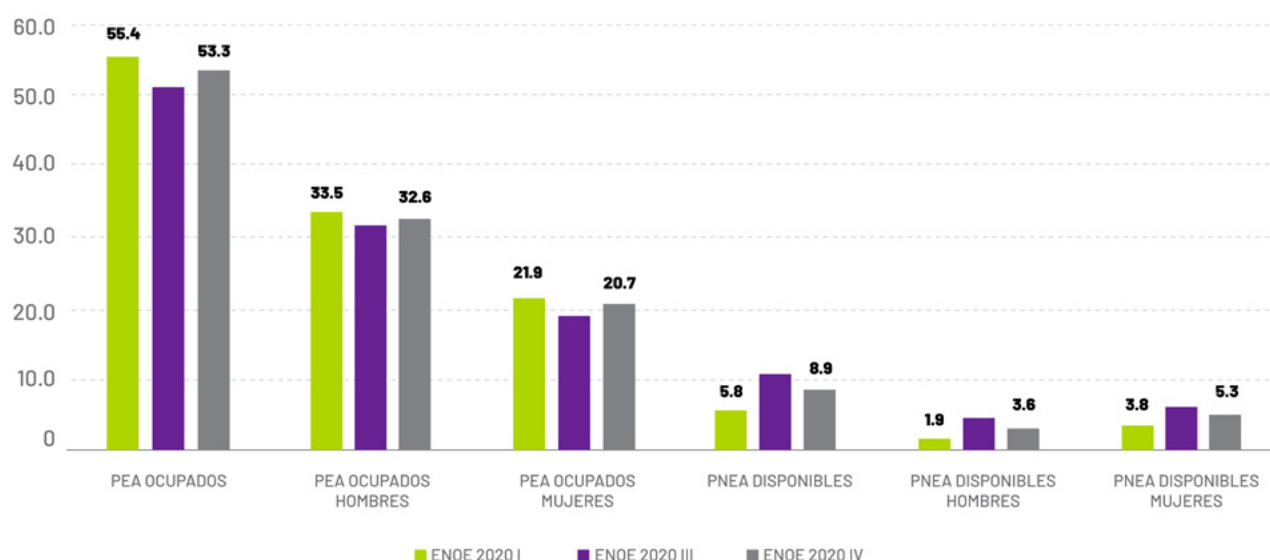
**4.** Personas de 12 años o más que durante el periodo no realizaron ni tuvieron una actividad económica, ni buscaron, aunque hubieran aceptado un empleo si se les hubiera ofrecido la oportunidad. (INEGI, n.d.)

disminución de 2.6% de los hombres. La caída de la participación ocupada tuvo un efecto en la PNEA disponible, ya que esta se incrementó 54.9%, siendo los hombres los más afectados, al presentar un aumento de 87.7%, frente a un aumento de 38.5% de las mujeres.

A pesar de la salida de millones, tanto hombres como mujeres, del mercado laboral, en este grupo son las

mujeres quienes representan 60% de población bajo esta situación (Ver gráfico 2). Esta información nos indica que existe una proporción importante de personas que se quedaron sin trabajo debido al impacto de la crisis de la Covid-19, al dejar aproximadamente a 9 millones de personas disponibles para tomar oportunidades laborales (INEGI, 2020).

**Gráfico 2: PEA ocupada y PNEA disponible en 2020**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de: (CONEVAL, 2021)

Los efectos de la Covid-19 en el desempleo han afectado de diferente manera a los hombres y mujeres mexicanas. Desde el inicio de la pandemia, 34% de mujeres fueron expulsadas de su trabajo, frente a 26% de los hombres. De acuerdo con la ENOE, al cuarto trimestre de 2020 había 4.1 millones de personas disponibles para trabajar, pero no lo hacían por cuidar familiares, 85% de estas personas eran mujeres, por lo que la carga de cuidados de las constituye una barrera para reinsertarse (INEGI, 2018). Además del efecto en la pérdida de empleos, se encontró que, en términos relativos, en el cuarto trimestre de 2020, el ingreso de los hombres ocupados era aproximadamente 1.2 veces mayor al de las mujeres (CONEVAL, 2021).

Además de los efectos coyunturales de la pandemia en las mujeres, existen barreras estructurales de género. En México, poco menos del 50% de las mujeres

## EFFECTOS POR GÉNERO: ¿HOMOGÉNEOS ENTRE HOMBRES Y MUJERES?

participan en la fuerza laboral, con una mayor oferta en las mujeres solteras, jóvenes y con más educación. Además, las mujeres enfrentan barreras para el acceso al cuidado infantil, especialmente mujeres de bajos ingresos. El acceso limitado al cuidado infantil se agravó durante la pandemia (Hoehn-Velasco, Silverio-Murillo, Balmori de la Miyar, 2021).

Existe evidencia de que las crisis traen consigo un retroceso en los avances logrados en materia de igualdad de género. La atención a las medidas sanitarias para prevenir el contagio por Covid-19 ha intensificado el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de las mujeres y niñas, ya que las creencias sexistas tradicionales dan por hecho que ellas son quienes tienen que ocuparse de estas labores (OXFAM Internacional, 2020).

Entre el primer y cuarto trimestre de 2020, se reportó un incremento de 159 mil mujeres no disponibles para trabajar. Este incremento se relaciona con el trabajo no remunerado, tareas domésticas y de cuidados que han aumentado a raíz de la pandemia y que históricamente han sido asignadas a las mujeres. Cuando los sistemas de salud tienen una alta demanda hay cierre de escuelas y guarderías, y la atención en el hogar se incrementa, siendo en muchos casos una *carga invisible* para las mujeres (ONU Mujeres, 2020).

De acuerdo con el INEGI, en 2017<sup>5</sup>, la valoración económica del trabajo no remunerado que los integrantes de los hogares realizan en la generación de servicios requeridos para la satisfacción de sus necesidades, mostró que cada persona participó, en promedio, el equivalente a \$39,736 pesos anuales por sus labores domésticas y de cuidados. Al desagregar este valor por sexo de quien realizó dichas actividades, se encontró que el trabajo de las mujeres tuvo un valor equivalente a \$55,811 pesos, mientras que el de los hombres fue de \$20,694 pesos durante el mismo año.

En promedio, las mujeres asumen el triple de horas (39 horas semanales) de trabajo de cuidado no remunerado, los hombres se responsabilizan, en promedio, 13 horas semanales. Las mujeres del decil I, el decil de menores ingresos, contribuyeron con \$59,296 pesos en promedio al año; mientras que aquellas que pertenecen al décimo decil lo hicieron con el equivalente a \$52,366 pesos en el mismo periodo. La contribución de los hombres presen-

tó, para los mismos deciles (I y X), niveles de \$18,709 y \$22,129 pesos, respectivamente. (INEGI, 2018)

Además de las labores domésticas y de cuidados que realizan las mujeres, su participación laboral destaca en los sectores relacionados con educación, salud, servicios de alojamiento temporal, bebidas y alimentos, y comercio al por menor, los cuales han sido más afectados durante la pandemia, ya que la mayoría de estos sectores fueron los primeros en parar durante el confinamiento.

El sector salud es uno de los más feminizados. En México existen aproximadamente 332 mil 200 personas ocupadas en la medicina (59.9% son hombres y 40.7% son mujeres), además en enfermería se cuenta con un personal de 265 mil 248, del cual 82% son mujeres, quienes actualmente están enfrentando la emergencia sanitaria por COVID-19. Sin embargo, a pesar de desempeñar funciones que marcan la diferencia entre la vida y la muerte de cientos de pacientes, la remuneración del personal médico y de enfermería es baja. El personal médico en México gana, en promedio, \$16,146 mensuales y el personal de enfermería gana, en promedio, \$9,909 al mes (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020).

Lo anterior pone en evidencia que la crisis económica y sanitaria causada por la Covid-19 ha impactado en mayor medida en las mujeres. Algunos aspectos para integrar la perspectiva de género y reducir esta desigualdad se abordan más adelante y en el capítulo final.

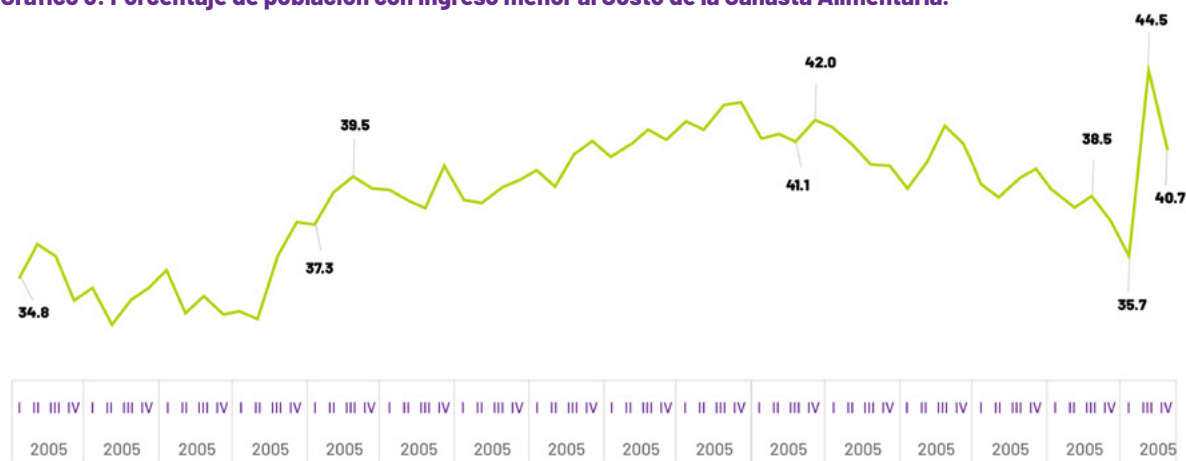
La falta de medidas y programas adicionales por parte del Estado mexicano para enfrentar la crisis económica ha puesto a millones de mexicanos en medio de un dilema: cuidar su salud y la de sus seres queridos o mantener su empleo arriesgando su vida y salud. El trabajar y protegerse resulta un privilegio para la mayoría de la población, ya que sólo entre 20% y 23% de las personas trabajadoras ocupadas pueden realizar sus labores vía remota. Un ejemplo es el caso de la región del Bajío, en donde existe una alta concentración de la industria manufacturera, en donde la *sana distancia* es casi imposible de cumplir. Tan sólo entre 17% y 21% de los ocupados puede realizar sus actividades laborales desde casa (Monroy-Gómez-Franco, 2020).

## POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL: ¿QUÉ SABEMOS HASTA AHORA?

La pérdida de empleo por la crisis económica, aunada a la falta de políticas para proteger al mercado laboral, ha tenido efectos en los salarios y medios de vida de las personas trabajadoras. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), del primer al cuarto trimestre de 2020, el porcentaje de personas cuyo ingreso laboral por persona fue menor a la línea de pobreza extrema se incrementó de 35.7% a 40.7 % (CONEVAL, 2021). Cabe mencionar que, como respuesta al confinamiento, el porcentaje de población con ingreso menor al costo de la canasta alimentaria llegó a un máximo histórico de 44.5% al tercer trimestre de 2020 (Gráfico 3).

5. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México, 2017. Esta cuenta se obtuvo de la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo Libre (ENUT)

**Gráfico 3: Porcentaje de población con ingreso menor al Costo de la Canasta Alimentaria.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de (CONEVAL, 2021)  
Debido a la contingencia sanitaria por la COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información de la ENOE segundo trimestre 2020, es por ello por lo que no se cuenta con la información necesaria para el cálculo correspondientes a este periodo.

Este incremento se debe al cierre de empresas y a la pérdida de empleos que la pandemia ocasionó. De acuerdo con Velasco, Silverio-Murillo y Balmori (2021) se vieron más afectados los trabajadores en el extremo izquierdo de la distribución de ingreso; es decir, los más pobres. Por tamaño de empresa, el confinamiento afectó especialmente a las pequeñas empresas (6-50 trabajadores) y a las medianas (51-250 trabajadores). Por sector económico, la construcción fue el sector más afectado, pero se recuperó rápidamente. El sector de servicios, principalmente servicios a personas y empresas tuvo un impacto alto debido al mayor riesgo de infección durante la pandemia. Este impacto en el sector de servicios es una distinción esencial a las recesiones pasadas.

Aproximadamente 4.5 millones de personas ocupadas experimentan una pobreza persistente que antes no ocurría o están cayendo en la pobreza cuando anteriormente era posible evitarla (De la Torre, 2020).

La dinámica de los salarios sugiere también un incremento en la desigualdad económica en el mercado laboral. Durante el tercer trimestre de 2019, el ingreso laboral per cápita promedio del 20% de la población con mayores ingresos representaba 34.3 veces el ingreso del 20% de la población con menores ingresos. Para el mismo trimestre de 2020, la desigualdad aumentó, ya que el ingreso laboral

per cápita del quintil más rico representaba 146.3 veces el ingreso del más pobre; es decir, un aumento de 4.3 veces en un año (CONEVAL, 2020).

Del primer al tercer trimestre de 2020, el coeficiente de Gini<sup>6</sup> de los ingresos laborales aumentó de 0.49 a 0.54, respectivamente. Sin embargo, para el cuarto trimestre hubo una recuperación, pasando de 0.54 a 0.51. Este efecto se debe principalmente al aumento del ingreso laboral del primer quintil de ingresos laborales; es decir, el ingreso de 20% de la población con menores ingresos (CONEVAL, 2021).

El incremento de la pobreza laboral proviene de sectores de ingresos medios que han perdido sus ingresos y medios de vida. De acuerdo con de la Torre (2020), 44.5 % de las personas ocupadas del tercer quintil de ingresos derivados del trabajo están cayendo en pobreza laboral. Sin embargo, los efectos se extienden a los ocupados de los estratos de más altos ingresos que están perdiendo su empleo o viendo caer sus remuneraciones al deprimirse el mercado de trabajo. La tendencia en el mercado laboral durante los últimos trimestres desde 2018 indicaba un incremento en los ingresos laborales de las personas trabajadoras más pobres y una reducción de la pobreza laboral. Sin embargo, la pandemia revirtió esta tendencia (de la Torre, 2020).

**6.** Este índice es una medida de desigualdad económica utilizada a escala mundial, que toma el valor cero cuando hay perfecta igualdad en la distribución de los ingresos y uno cuando hay perfecta desigualdad. (CONEVAL, 2010)

Debido a que aún no existen datos observables para calcular el impacto del COVID-19 sobre el ingreso total de los hogares, el CONEVAL ha realizado algunas estimaciones utilizando simulaciones y encuestas de ingresos, basado en la ENIGH 2018, buscando estimar los efectos potenciales que la actual coyuntura podría generar en los niveles de pobreza por ingresos de la población mexicana, de tal forma que permite mantener la comparabilidad histórica de las cifras de pobreza simulando una contracción del ingreso total per cápita de los hogares (CONEVAL, 2020).

De acuerdo con sus resultados, se estima un incremento en la pobreza por ingresos de entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, o entre 8.9 y 9.8 millones de personas

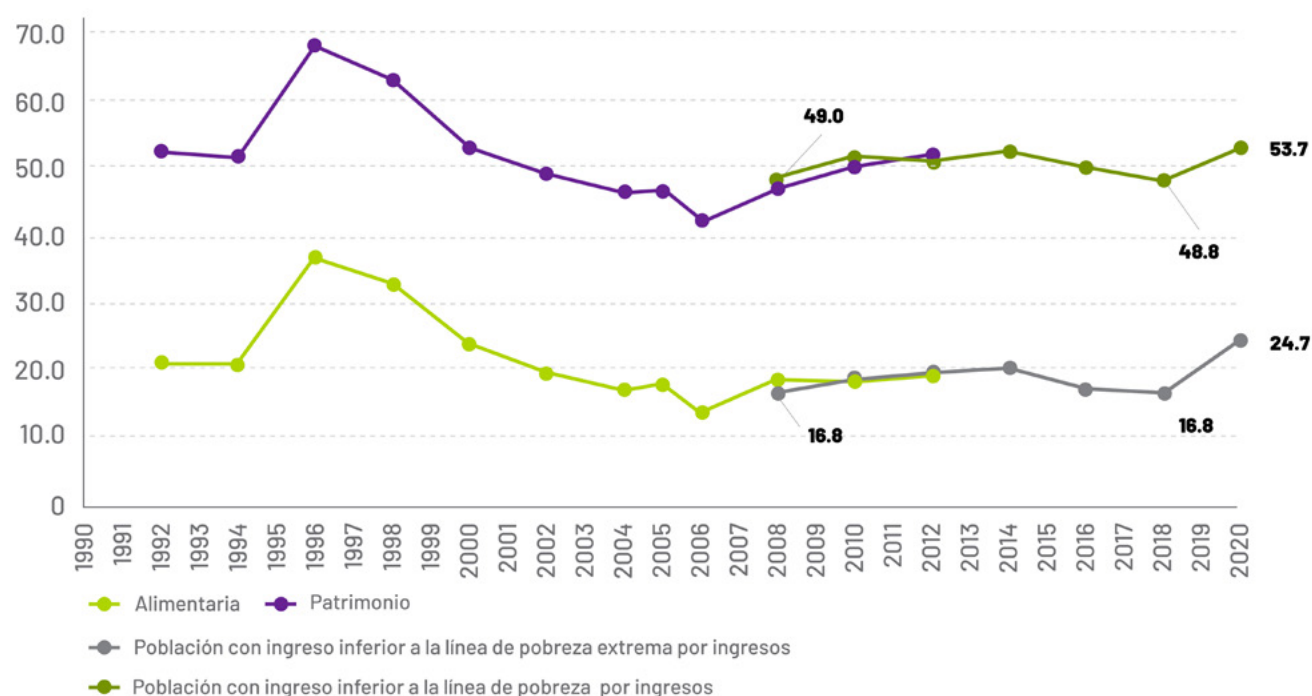
## ESTIMACIONES PRELIMINARES DE EFECTOS EN POBREZA Y DESIGUALDAD PARA 2020

adicionales. En el caso de la crisis sanitaria pasada de la influenza AH1N1, se reportó que los hogares de los deciles más bajos tuvieron mayor probabilidad de incurrir en gastos catastróficos<sup>7</sup> por motivos de salud. Asimismo, se estima que el total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos también se incrementará, en el escenario más

conservador, al menos 4.9 puntos porcentuales; es decir, 6.1 millones de personas (CONEVAL, 2020).

La Gráfica 4 muestra que el porcentaje de personas con ingresos menores a las distintas líneas de pobreza serán, al final de la pandemia, similares a los porcentajes del 2000. Es decir, 20 años sin avances significativos en la lucha contra la pobreza.

**Gráfico 4 Porcentaje de Población en situación de Pobreza.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de (CONEVAL, 2018). Los datos obtenidos para 2020 se basaron en estimaciones: un incremento en la pobreza por ingresos de 7.9 puntos y un aumento del total de personas en situación de pobreza extrema de 4.9 puntos porcentuales, mencionadas anteriormente.

**7.** Entendemos por gasto catastrófico a aquellas enfermedades que su costo y los gastos que se derivan de sus tratamientos y medicamentos que pueden poner en riesgo la vida y el patrimonio familiar (CONEVAL)

Por otro lado, Lustig et al. (2020) realizan una simulación de los efectos potenciales del COVID para el caso de México. Al igual que en el caso de CONEVAL, estos autores utilizan la ENIGH 2018 para simular un choque en el ingreso sólo en sectores económicos donde el ingreso está en riesgo; es decir, en aquellos sectores considerados *no esenciales*<sup>8</sup>. De acuerdo con sus estimaciones, se estima un incremento de entre 6.4 y 7 puntos porcentuales de la pobreza usando la línea de pobreza del CONEVAL; es decir, entre 8 y 8.8 millones de personas en pobreza adicionales. Para el caso de la desigualdad, se calcula que la desigualdad tendrá incrementos moderados, con un incremento en el coeficiente de Gini de entre 0.039 y 0.015. (Lustig et al., 2020)

Estos incrementos en la pobreza podrían tener efectos en la movilidad social. De acuerdo con Lustig et al., 20% de las personas en situación de pobreza moderada<sup>9</sup> podrían convertirse en pobres extremos. Por otro lado, aproximadamente 20% de la clase media baja podría caer en situación de pobreza. (Lustig et al., 2020)

Un análisis a profundidad de Lustig y Pabon (2020), usando una metodología similar, sugiere que el impacto en la pobreza es mayor en zonas urbanas que en rurales y menor para la población indígena, ya que en su mayoría viven en zonas rurales, y que es similar entre hombres y mujeres jefes de familia. En línea con la información sobre

ingresos salariales, también se encuentra que la pérdida será más severa en la parte media de la distribución que en los hogares más pobres. (Lustig y Pabon 2020)

Ello es explicado por que los hogares en las áreas urbanas que tienen mejores ingresos, es asociado con la mayor proporción de ingresos provenientes del empleo público y las pensiones. Por otra parte, la mayor participación de las rentas del empleo agrícola, el consumo de producción propia y las transferencias monetarias en las zonas rurales explica por qué para el resto de la distribución las zonas rurales son menos afectadas. Al existir una mayor dependencia del mercado laboral por parte de los trabajadores urbanos y una mayor concentración de la política social en lo rural; se requiere de un paquete fiscal adicional mucho más activo, que soporte a la población de ingresos medios.

Esta evidencia es consistente con lo encontrado en la caída de los ingresos laborales y la dinámica del empleo. Por lo mencionado anteriormente, se estima que las pérdidas sean más pronunciadas para los pobres moderados y los vulnerables a caer por debajo de la línea de pobreza que entre los más pobres. Esto se debe a que los programas de asistencia social y el auto consumo representan una parte mayor del ingreso bruto total de los más pobres; esencialmente, estos dos elementos ponen un *piso* para sus ingresos.

El Banco Mundial (BM) proyecta una contracción del PIB de 9% en 2020, y un aumento de la producción de 3.7% en 2021 (World Bank, 2021). De acuerdo con proyecciones hechas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con información del BM, el empleo, los ingresos y la pobreza tardarán varios años en volver a los niveles anteriores a la pandemia (FMI, 2020). Esta caída del PIB mexicano ha sido la mayor en 90 años y se espera que la economía mexicana se recupere, en el mejor de los escenarios, en 2024 (IDIC, 2021). Es por ello por lo que buscamos realizar una estimación con base en el comportamiento del PIB sobre los posibles efectos de los indicadores de materia de pobreza y desigualdad.

## ESTIMACIONES PROPIAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

A continuación, se realizarán estimaciones sobre pobreza por ingresos utilizando las líneas de pobreza del BM, donde usaremos un escenario para los siguientes tres años, dependiendo del crecimiento del PIB para cada año (2020 y 2021), con base en las estimaciones del BM. Se usará la metodología empleada en PovcalNet (The World Bank, enero

2021), la cual es una herramienta computacional interactiva que permite replicar los cálculos hechos por investigadores del Banco Mundial para estimar el alcance de la pobreza absoluta en el mundo o una región en específico. PovcalNet informa dos tipos de estimaciones de pobreza a nivel económico:

<sup>8</sup>. Los sectores considerados no esenciales son aquellos no consideradas de vital importancia para el funcionamiento óptimo del país durante cualquier emergencia sanitaria, es decir, todos los sectores que no sean de la rama médica, paramédica, administrativa, seguridad pública, protección ciudadana y sectores esenciales para el funcionamiento de la economía (sector financiero, supermercados, transportes)

<sup>9</sup>. Es decir, personas que no tienen ingresos para cubrir sus necesidades básicas pero que si los tienen para cubrir su alimentación básica.



**1** Las estimaciones para el año de la encuesta se calculan directamente a partir de las encuestas de hogares disponibles y son idénticas a las estimaciones informadas en los Indicadores de Desarrollo Mundial y el Portal de datos sobre la pobreza y la equidad del Banco Mundial. Para el caso de México se usa la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH).

**2** Estimaciones del año de referencia, que alinean las estimaciones de la encuesta con años de referencia comunes para fines de agregación global y regional.

Para la realización de las estimaciones se utilizará una línea de \$5.5 dólares PPP<sup>10</sup> al día por persona (aproximadamente \$1,968.04 pesos mensuales por persona asumiendo un tipo de cambio PPP basado en regresiones realizadas por el Banco Mundial), como línea inicial para el año 2019. Dado que la base de datos PovcalNet permite al usuario calcular las tasas de pobreza, sea cual sea el valor de la línea de pobreza  $z$ , aumentaremos dicho valor con base en las proyecciones del FMI mencionadas ante-

riormente, a la línea estimada la llamaremos  $z^a$ , debido a su correspondiente contracción en el PIB. Para la estimación se utiliza la siguiente fórmula<sup>11</sup>:

$$z^a = \frac{z}{(1-x_a)}$$

Por ejemplo, para determinar el aumento en la pobreza de una contracción de 9% en 2020 inflamamos el valor de la línea de pobreza de \$5.50 por día a \$6.04 por día. Para los tres escenarios empleamos la misma metodología sobre la línea de pobreza de \$5.50 por día. Sin embargo, es necesario mencionar que esta simulación presenta limitaciones. Una limitación es que asume una caída de la misma magnitud para todos los hogares; es decir, es una estimación neutral a la distribución por ingresos (Sumner et al. 2020). Por otro lado, se asume que el traspaso entre las disminuciones del PIB per cápita con contracción del bienestar per cápita de los hogares es de 100%.

**Tabla 1: Estimaciones de pobreza y desigualdad en México**

AÑO	POVERTY LINE (DLS\$/DAY)	FGT (0)	FGT (1)	FGT (2)
2019	\$5.5	22.70	6.93	3.13
2020	\$6.04	27.24	8.55	3.92
2021	\$5.83	25.49	7.92	3.61

 **Fuente:** Elaboración propia con datos de (The World Bank, enero 2021)

Como lo muestra la Tabla 1, los resultados obtenidos muestran un aumento en los indicadores del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT). El indicador FGT (0)<sup>12</sup> nos muestra la proporción de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Se observa un aumento de 4.54 puntos porcentuales del 2019 al 2020; es decir, un aumento adicional de 5.6 millones de personas en situación de pobreza, tras la crisis por Covid-19. Además, en la gráfica 5 se observan los efectos mencionados anteriormente, donde 2019 presentó el porcentaje más bajo reportado desde 2005, y si la eco-

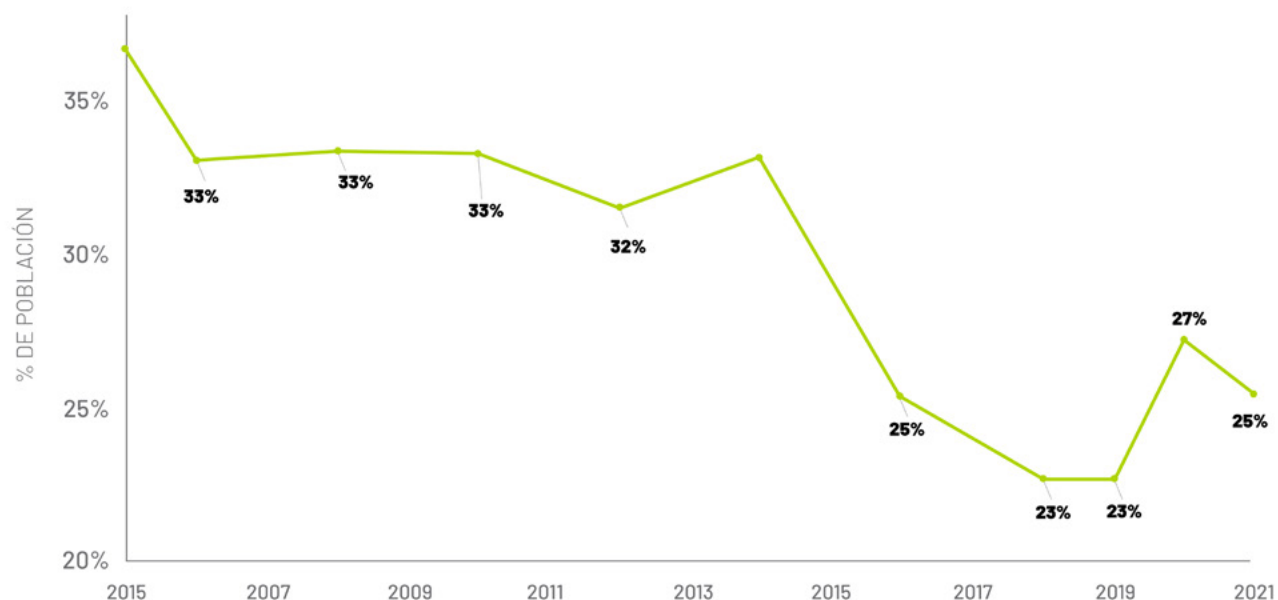
nomía logra una recuperación significativa en 2021, habrá una disminución de la proporción de personas bajo esta situación. Sin embargo, no será posible regresar a los niveles pre-pandemia. Adicionalmente, es importante observar el comportamiento del índice FGT (2), ya que este refiere a una mayor desigualdad existente entre el grupo de los pobres.

**10.** Paridad del Poder Adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés). La PPA nos permite presentar los datos sobre ingresos y consumo de cada país de tal manera que puedan compararse. (Banco Mundial, 2018)

**11.** Para más información acerca de la metodología empleada revisar: (Symner, 2020)

**12.** Es conocido también como Head-Count Index.

**Gráfico 5: Proporción de personas por debajo de la línea de la pobreza.**



 **Fuente:** Elaboración propia con datos de (PovcalNet, 2018)

## 1.2 EFECTOS DE LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A DERECHOS

La pandemia por Covid-19 no sólo ha causado graves daños en el empleo y aumentado la pobreza por ingresos de las personas mexicanas, también ha afectado el acceso efectivo a sus derechos. Esto es importante, ya que la mayoría de la población depende de los servicios públicos para cubrir sus necesidades de salud, educación y seguridad social, entre otros. Esta dependencia se profundiza con la caída de ingresos descrita anteriormente. Para diseñar una respuesta integral a la crisis es necesario entender el impacto que ha tenido en los derechos sociales de diversas poblaciones y priorizar esfuerzos para restaurarlos. Con ese objetivo, observamos distintas bases de datos y diagnósticos que permiten analizar los principales focos rojos en cuanto a brechas de acceso a derechos y a las poblaciones que enfrentan mayor vulnerabilidad.

La Encuesta de Seguimiento de los Efectos del Covid-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (EN-COVID-19), desarrollada por el Instituto de Investiga-

ciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana, ofrece una imagen más completa de los efectos de la contingencia sanitaria en el bienestar económico, en el acceso a programas sociales, en el estado de salud física y mental, y en la nutrición de las personas. Adicionalmente, se presenta un análisis sociodemográfico de la letalidad del Covid-19, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ayuda a ilustrar cómo las carencias sociales que las personas enfrentan por su estatus socioeconómico impactan directamente en sus posibilidades de sobrevivir cuando se ven afectadas por la Covid-19.

Otra referencia fundamental son los diagnósticos de acceso a derechos sociales del CONEVAL (2018), que presentan los antecedentes de nuestro país ante la emergencia y las carencias en cuanto a la calidad, disponibilidad y accesibilidad oportuna de los derechos que los ciudadanos llevan consigo en tiempos de crisis.




La pandemia golpeó a un país con grandes carencias sociales pre-existentes. En México, no sólo 52.4 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, sino que 29.3 % de la población es vulnerable por carencias sociales (CONEVAL, 2020);

## SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

es decir, aunque tienen un ingreso por arriba de la línea de pobreza, estas experimentan una o más carencias en el acceso a sus derechos en cuanto a salud, educación, seguridad social, vivienda y alimentación.

**Tabla 2: Medición Multidimensional de la Pobreza, 2018**

INDICADORES	PORCENTAJE						MILLONES DE PERSONAS					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población en situación de pobreza	44,4	46,1	45,5	46,2	43,6	41,9	49,5	52,8	53,3	55,3	53,4	52,4
Pobreza moderada	33,3	34,8	35,7	36,6	35,9	34,5	37,2	39,8	41,8	43,9	44	43,1
Pobreza extrema	11	11,3	9,8	9,5	7,6	7,4	12,3	13	11,5	11,4	9,4	9,3
Vulnerables por carencias sociales	32,3	28,1	28,6	26,3	26,8	29,3	36	32,1	33,5	31,5	32,9	36,7
Por ingresos	4,7	5,9	6,2	7,1	7	6,9	5,2	6,7	7,2	8,5	8,6	8,6
No pobre y no vulnerable	18,7	19,9	19,8	20,5	22,6	21,9	20,9	22,8	23,2	24,6	27,8	27,4

 **Fuente:** Elaboración propia con datos del CONEVAL, basados en el MCS-ENIGH 2008- 2014 y el MEC 2016 y 2018 del MCS-ENIGH.

En un contexto de severos choques externos como una pandemia, la red de protección social y los derechos que garantiza el gobierno se vuelven fundamentales. De la mano con el acceso a la salud, el derecho quizás más determinante en la contingencia actual ha sido la seguridad social. Ésta es crucial para garantizar los medios de subsistencia de los hogares ante eventualidades como la pérdida de empleo, los accidentes y las enfermedades, o actualmente, en particular, el confinamiento y la Covid-19.

La seguridad social ofrece acceso a servicios de salud de mayor calidad, garantiza un sueldo fijo y prestaciones como incapacidad por enfermedad pagada, seguro de vida, pensión, guarderías para el cuidado de los hijos y seguro de desempleo, entre otros. Con seguridad social de calidad, las personas tienen una red sobre la cual apoyarse para seguir indicaciones de quedarse en casa sin miedo a que un día sin salir a trabajar signifique un día sin garantizar el alimento en el hogar. Desafortunadamente, en México este derecho está directamente

## SEGURIDAD SOCIAL

vinculado al estatus laboral de las personas, lo cual trae consigo diversas problemáticas que se exponen a continuación.

En primer lugar, quienes laboran en el sector informal o se autoemplean, no cuentan con esa red de apoyo, por lo tanto, además de afrontar mayores riesgos de caer en la pobreza por gastos extraordinarios, se han visto en la imposibilidad de seguir medidas como las del confinamiento, pues para esas personas dejar de trabajar se traduce en la falta de ingreso del cual millones de personas dependen día con día para subsistir. La carencia por acceso a la seguridad social es más marcada en la población mexicana, ya que afecta a 57.3 % de la población (71.7 millones de personas), sobre todo en entidades como Oaxaca, Puebla y Veracruz. En el país, 69.4 % de los municipios alcanzan incluso el 70% en cuanto a población con carencias por seguridad social (CONEVAL, 2020).

En segundo lugar, la pérdida masiva de empleos en el sector formal no sólo implica la pérdida del ingreso de las personas, sino que tiene como consecuencia directa

la pérdida de su derecho a la seguridad social, empujando a las personas casi de manera predeterminada a un estado de vulnerabilidad. Los hogares que la pierden, por lo general enfrentan reducciones en el ingreso más marcadas, mayores barreras para reinserirse en el mercado laboral y se ven obligadas a acudir al Instituto de salud para el Bienestar (INSABI, antes Seguro Popular), que cuenta con menor calidad.

Durante el 2020, el país vio una pérdida del empleo sin precedente a causa de la pandemia. Como detallamos al inicio de este capítulo, entre enero y julio el IMSS (2020) reportó una pérdida aproximada de un millón de puestos de trabajo formales.

Además de las carencias en acceso a ciertos derechos es necesario hablar del acceso efectivo a estos, puesto que tener acceso a un servicio o estar afiliado a un programa, no garantiza la satisfacción oportuna y de calidad del derecho en cuestión. Por ejemplo, aunque 83.8% de la población contaba con acceso a servicios médicos en 2018, únicamente 47.8% de la población derechohabiente obtuvo servicios preventivos para padecimientos crónico-degenerativos, considerados servicios básicos, en instituciones públicas (CONEVAL, 2019). Esto evidencia que una crisis sanitaria como la que estamos viviendo, que amenaza con saturar el sistema de salud nacional, profundice aún más las desigualdades en cuanto a la calidad, disponibilidad y accesibilidad oportuna a los derechos de la población.

En la República Mexicana, más de 1 millón 968 mil 566 personas se han contagiado del virus SARS-CoV-2 (Gobierno de México, 2021) y más de 171 mil 234 murieron a causa de este virus hasta mediados de febrero 2021. En México, 16.2% de la población vive con carencias de acceso a servicios de salud (20.2 millones de personas) (CONEVAL, 2020), porcentaje que en algunos municipios como Apatzingán, Michoacán; Santa María Temaxcala, Oaxaca, o Domingo Arenas, Puebla, alcanza 40% (CONEVAL, 2015), un escenario desde el inicio desalentador en cuanto a las capacidades de respuesta ante un virus altamente contagioso.

Al momento de la publicación de este análisis, el país se encuentra en la segunda ola de contagios. De acuerdo con el Sistema de Información de la Red IRAG, hasta febrero de 2021, las entidades de Ciudad de México, Estado de México, Guerrero y Puebla reportaron una ocupación de camas mayor a 50%. Para el mismo mes, Ciudad de México presentó una saturación de camas con ventilador de 75%, lo que evidenció la saturación del sistema de salud y las dificultades de encontrar una cama de hospital (Secretaría de Salud, 2021), tanto para ricos como para pobres, ya que los hospitales privados COVID se encontraban también saturados.

Aunque el virus en sí mismo no discrimina, el perfil sociodemográfico y el entorno institucional sí determinan la probabilidad de contagiarse y los efectos de la enfermedad en la vida de las personas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) se dio a la tarea de analizar cómo se relacionan estos determinantes sociales con el riesgo de contagio y muerte por Covid-19 y encontró que diversos factores interactúan.

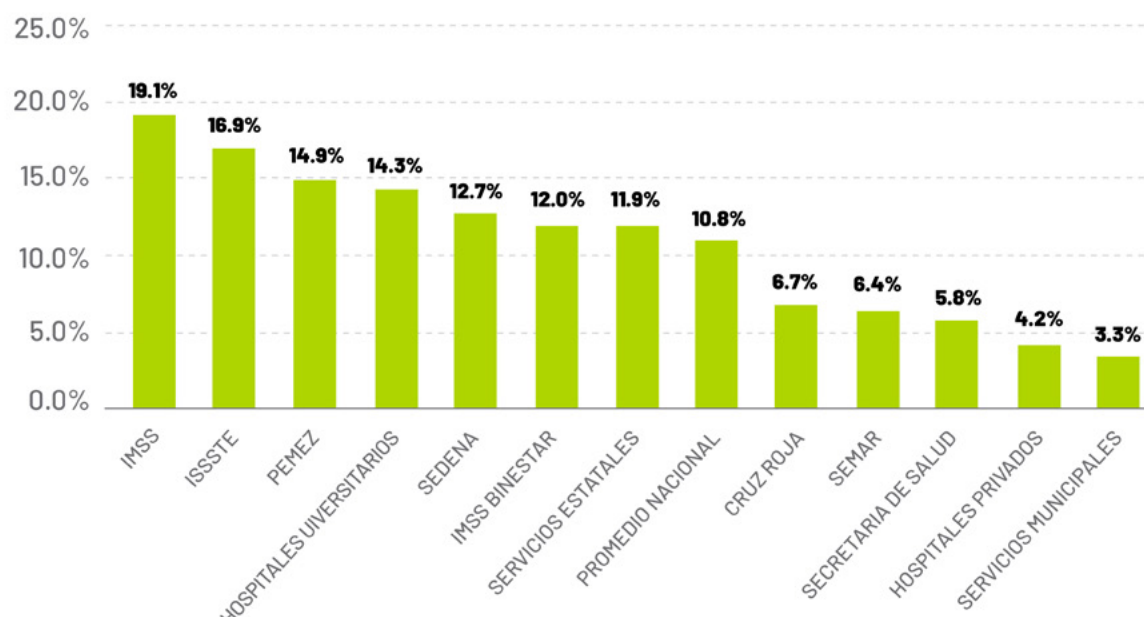
## SALUD


Los municipios con alto porcentaje de personas hablantes de lengua indígena resultan ser los más vulnerables, ya que enfrentan tasas de contagios y mortalidad elevados junto con el nivel de letalidad más alto del país. Esto principalmente porque las comunidades indígenas están relacionadas con niveles más altos de rezago social e infraestructura precaria. También se observó inequidad en la realización de pruebas diagnósticas entre los municipios, lo cual influye de manera importante en los tres índices (CEPAL, 2020).

En cuanto a las características de la población, la CEPAL encuentra una asociación estadísticamente significativa entre sexo, edad, escolaridad, ocupación, lugar de atención antes de morir y condiciones de salud preexistentes. En México han muerto dos hombres por cada mujer a causa de Covid-19, resultado que podría relacionarse con los roles de género del país. Por otro lado, las personas mayores son más vulnerables, pues aunque la tasa de contagio se mantiene igual de alta a partir de los 49 años, el riesgo de morir una vez contraído el SARS-CoV-2 se intensifica de manera constante con la edad.

La última determinante analizada son las instituciones en las que los pacientes por Covid-19 han sido atendidos y los resultados sobre su desempeño son reveladores. El IMSS y el ISSSTE presentan los niveles más altos de letalidad con 19.1% y 17% respectivamente, superando considerablemente el promedio nacional de 11% al momento del análisis (Agosto 2020). En cambio, en hospitales privados sólo fallecieron 4.2% de los pacientes con Covid-19.

**Gráfico 6: Letalidad del COVID-19 por tipo de institución médica, al 25 de agosto 2020.**



 **Fuente:** Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud, Datos Abiertos, 2020.

La CEPAL considera la omisión de proporcionar atención en las unidades de cuidado intensivo (UCI) como una de las principales causas de los índices de letalidad mencionados. En este sentido, contrasta el hecho de que en el IMSS sólo 4.4 pacientes por cada 100 fallecidos fueron atendidos en UCI, mientras que en hospitales privados, más pacientes han sido atendidos en terapia intensiva de los que han muerto (147.7%)(CEPAL, 2020).

Éste último punto realiza la discusión en materia de política pública sobre las disparidades en la calidad de los diferentes servicios de salud, la cual puede evaluarse con base en factores como tiempos de espera en las unidades médicas, gasto de bolsillo y cobertura de ciertos tratamientos, entre otros. Al analizar la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2018), Vázquez & Jaramillo-Molina (2020) encontraron que quienes más precariedad enfrentan son las personas afiliadas al entonces Seguro Popular, ahora INSABI, que además se concentran en los estratos socioeconómicos más bajos. 60.6% de los mexicanos están afiliados al Seguro Popular, pero sólo 79% de sus beneficiarios suele atenderse en unidades médicas de la SSa, mientras que 14.3% prefiere atenderse en consultorios privados o de farmacia.

Además, 63.9% de los afiliados al INSABI han tenido que pagar por sus medicamentos y económicamente les ha costado 58% más que a sus pares del primer quintil socioeconómico, afiliados al IMSS o sin afiliación (Vázquez & Jaramillo-Molina, 2020). Por otro lado, el IMSS tiene el

tiempo de espera más largo de todos, al hacer esperar a pacientes un promedio de 91 minutos para ser atendidos, mientras que en el Seguro Popular son 69 minutos y en unidades de Pemex 42 minutos (CIEP, 2018).

Es necesario recordar que mientras el foco mediático se encuentra en la Covid-19, el resto de las enfermedades que apremian la salud pública no han cesado. Según la ENCOVID-19 de octubre 2020, 12% de los hogares con padecimientos distintos a la Covid-19 ha dejado de recibir atención. Entre las causas de esto, destaca que dejó de proporcionarse el servicio en 45% de los casos, seguido del miedo al contagio con 21% de los casos. Por lo tanto, miles de personas que padecen cáncer, diabetes y padecimientos cardiovasculares, entre otros, se encuentran desatendidas, situación sobre la cual advierte la Organización Mundial de la Salud (Noticias ONU, 2020).

Además, el aislamiento social, la incertidumbre económica y el miedo al contagio han producido estragos en la salud mental de las personas, pues desde inicios de la contingencia los síntomas de ansiedad y depresión en la población mayor a 18 años se habían mantenido en niveles altos, afectando a 3 de cada 10 individuos (ENCOVID-19, 2020). Una vez más los efectos son mayores en los sectores más vulnerables, pues 34% de las personas de menor nivel socioeconómico reportan síntomas severos de ansiedad, frente a 23% de aquellas con nivel alto. No obstante, los síntomas de depresión han visto una disminución en los últimos meses de 27% a 20% entre abril y octubre (ENCOVID-19, 2020).

Además de afectar el empleo y los ingresos, la crisis económica que vive actualmente México tiene un efecto en la seguridad alimentaria de la población. México recibió la pandemia con 55.5% de los hogares con algún grado de inseguridad alimentaria; es decir, que no podían satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un periodo sostenido (FAO, 2020). Es probable que esta condición se agrave por medio de dos procesos: la reducción en la demanda por la caída en los ingresos y por lo tanto del poder adquisitivo de los hogares, y la reducción o interrupción de la oferta debido al quiebre de productores e intermediarios, afectando la cadena de suministro y el arribo de los alimentos a las mesas de los hogares.

## SEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la ENCOVID-19 (2020), 4 de cada 5 hogares de bajo nivel socioeconómico aún cargan con preocupaciones o dificultades para disponer de alimentos.

Es preciso aclarar que las variaciones observadas hasta ahora en la seguridad alimentaria se asocian principalmente a la percepción y preocupación por no poder asegurar los alimentos suficientes en el hogar, puesto que el porcentaje de hogares con una menor calidad y cantidad real de alimentos se ha mantenido en aproximadamente 30% (ENCOVID-19, 2020). Aun así, podemos prever un aumento en la inseguridad alimentaria real de las personas conforme se materialicen las estimaciones respecto al aumento en la pobreza y la reducción de ingresos y medios de vida de los hogares.

La crisis social causada por la pandemia de Covid-19 amenaza con aumentar las brechas educativas en el país. México se caracteriza por una cobertura educativa de 94% a nivel básico (SEP, 2020), pero con carencias significativas en calidad, infraestructura y profesionalización, así como con brechas marcadas entre regiones, zonas urbanas y rurales, sectores público y privado, entre niñas y niños, comunidades indígenas y no indígenas, y entre escuelas de bajo y alto costo. Al llegar la Covid-19 a México, las medidas sanitarias y de emergencia, en especial la del confinamiento, pusieron al sistema educativo mexicano frente a retos sin precedentes, y aunque prácticamente todos los niños y jóvenes en México se han visto afectados por estas medidas, son los más vulnerables quienes se enfrentan a las mayores dificultades para continuar con su educación.

Tras una suspensión extendida de actividades escolares, la Secretaría de Educación Pública ordenó la impartición de clases a distancia (SEGOB, 2020) y el 20 de abril lanzó oficialmente la iniciativa Aprende en Casa, la cual se transmite por televisión e internet para garantizar la mayor cobertura posible. Otras instituciones educativas privadas han optado por plataformas digitales para impartir y dar seguimiento a sus clases.

Estos nuevos formatos presentan diversos retos de acceso y calidad en la educación de esta generación, causando dificultades en 78.6% de los hogares para continuar la educación de los niños, niñas y adolescentes (ONU México, 2020). Las principales causas reportadas son la falta de computadora e internet (48.5%), la falta de apoyo por parte de las y los maestros (31.4%), la distracción de los niños y las niñas (21.1%), la falta de conocimientos (17.1%) y la falta de libros y/o material didáctico

## EDUCACIÓN

(14.9%)(ENCOVID-19, 2020).

Como lo muestra la ENCOVID-19, el principal reto a enfrentar es la brecha digital en el país, ya que no todos los niños, niñas y adolescentes cuentan con el equipo necesario para estudiar a distancia. En México, 4.47% de ellos no tiene acceso a la televisión, 54.72% a la radio, 24.84% a internet y 1.08% de niños, niñas y jóvenes de entre 7 y 17 años, no cuentan con acceso a ninguna de estas tres herramientas (UNICEF, 2020). Esta brecha varía también entre estados, siendo Chiapas la que presenta el menor índice de conectividad a internet de niñas, niños y adolescentes, seguido por Tabasco, Hidalgo y Oaxaca (UNICEF, 2020).

Las clases en línea no sólo representan un reto para los niños, las niñas y sus padres, sino también para las y los maestros que, de manera repentina, se vieron obligados a adaptarse a un formato de enseñanza digital. En Latinoamérica, 83% de los maestros de primaria y 84% de los maestros de secundaria no cuentan con las herramientas y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones en línea (UNESCO, 2020), situación que compromete la calidad de la educación que los estudiantes reciben. Es por esto que casi tres cuartas partes de los países latinoamericanos han ofrecido a maestros capacitaciones para el uso de plataformas digitales (UNESCO, 2020).

Estas limitaciones impactan de forma adversa en variables relacionadas con el desempeño escolar de los jóvenes. Cynthia Boruchowicz, Susan W. Parker, y Lindsay Robbins (2021) estiman el efecto del confinamiento sobre el tiempo dedicado a los estudios por jóvenes entre 12 y 18 años, usando datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para 2020 hasta marzo y la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) para abril y mayo

2020. Sus resultados indican una clara reducción en las horas de tiempo estudiado entre los jóvenes, igualmente para niños y niñas, y regiones rurales y urbanas.

Aún falta medir el impacto directo de estas variables sobre el desempeño de los alumnos y las alumnas; sin embargo, la ENCOVID-19 (2020) realizada para Ciudad de México, ya señala que para finales del ciclo escolar 2019-2020, 1 de cada 10 niños no logró continuar sus es-

tudios en el periodo de confinamiento. Esta situación se complica en los hogares con menos recursos, en donde 2 de cada 10 no continuó con su educación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que en total 1.4 millones de alumnos no continuarán sus estudios. Entre ellos, 630 mil universitarios de licenciatura y posgrado están en peligro de abandonar sus estudios; esto es 15.55% de toda la matrícula del 2019-2020 (PNUD, 2020).

## EFFECTOS DIFERENCIADOS EN MATERIA DE GÉNERO Y GRUPOS VULNERABLES

La pandemia por COVID-19 no sólo ha generado una crisis sanitaria y económica, sino también social. Esto significa que la contingencia ha tenido impactos diferenciados en distintos grupos vulnerables que deben ser distinguidos para diseñar las políticas públicas adecua-

das de respuesta a la emergencia, tomando en cuenta las necesidades específicas de las personas más afectadas. En este apartado se destacan tres grupos particularmente vulnerables: mujeres, personas mayores y personas indígenas.

Un grupo que se ha visto afectado por la Covid -19 y el confinamiento son las mujeres. La pandemia ha incrementado la presión sobre su economía, tiempo y salud mental y física, mientras el limitado acceso a servicios de seguridad, salud y cuidados las ha dejado desprotegidas ante estos cambios.

Una primera vertiente importante de la emergencia es la crisis del cuidado que ha recaído de manera desproporcional sobre las mujeres. Como se mencionó en la primera parte del capítulo, derivado del sistema patriarcal del país, las mujeres ocupan una mayor proporción de las posiciones laborales relacionadas directamente con el cuidado de enfermos, lo cual hoy en día implica una mayor exposición a contagiarse.

Adicionalmente, al cerrar importantes instituciones de cuidado como las escuelas y guarderías y al alcanzar el límite de capacidad de los hospitales, quienes asumen el trabajo de cuidado extra de enfermos y dependientes son los hogares, en especial las mujeres. Previo a la pandemia, en México las mujeres dedicaban más del triple de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en comparación con los hombres (ONU Mujeres, 2020). Durante el confinamiento esto se agravó, colocando a las mujeres en un espacio en el que se les imponía la responsabilidad de atender a los hijos, acompañar su desarrollo educativo, cuidar a los enfermos, incluso en casos más graves de lo normal, y al mismo tiempo cumplir con las exigencias de sus empleos. Esta situación representa una presión a

### MUJERES

la salud mental y física de las mujeres. Esta sobrecarga ha obligado a miles de mujeres a abandonar su empleo.

Más allá de la mayor presión sobre las mujeres generada por las labores de cuidados, existe evidencia amplia de que la pandemia ha limitado su acceso a servicios básicos de salud y seguridad: Al comparar los meses de confinamiento (marzo-mayo) con el inicio del año 2020 para Ciudad de México, observamos una reducción de más de 80% de las llamadas a servicios de atención telefónica relacionadas con el aborto (Silverio-Murillo, et al., 2021). Silverio-Murillo, et al. (2021) relacionan este hecho con un acceso restringido a servicios de salud durante el confinamiento, privando en particular a mujeres entre 15 y 30 años de su derecho fundamental de ejercer control sobre sus cuerpos y sus decisiones reproductivas.

Otra dimensión clave para el bienestar de las mujeres como la seguridad, se ha visto gravemente afectada por la pandemia. Entre las cinco semanas previas a la introducción del confinamiento en Ciudad de México en marzo de 2020 y el periodo de marzo a finales de mayo, *Línea Mujeres*, un servicio público de atención telefónica que ofrece asesoramiento jurídico, psicológico y médico a las mujeres, reporta un incremento de 30% en las llamadas relacionadas con la violencia doméstica. Una comparación con los cambios entre estos mismos periodos en los años 2018 y 2019 sugiere que no se trata de fluctuaciones estacionales, sino de un efecto causado por el confinamiento (Silverio-Murillo, et al., 2021).



Sin embargo, durante el mismo periodo, el estudio mencionado arriba detecta una disminución de 27% de denuncias de violencia doméstica en informes policiales oficiales. Descartando una serie explicaciones alternativas, los autores concluyen que la violencia contra las mujeres incrementó durante el encierro, creando de manera simultánea nuevas barreras para denunciar a sus agresores a la policía, dada la situación de confinamiento y el riesgo de contagio al presentarse físicamente para realizar una denuncia.

La mayor presión sobre las mujeres al realizar tareas laborales y de cuidados, la pérdida de empleos y la creciente amenaza de violencia en el propio hogar con acceso restringido a servicios externos de cuidados, salud, y seguridad se han traducido en un deterioro considerable de su salud mental. Para Ciudad de México, *Línea mujeres* registró un incremento de 88% en las llamadas relacionadas con problemas de ansiedad en el periodo de confinamiento entre marzo a finales de mayo, comparado con las primeras nueve semanas del 2020 (Silverio-Murillo, et al., 2021).

La evidencia médica es contundente respecto al rol que juega la edad en el riesgo de complicaciones una vez contraída la Covid-19, ya que con la vejez se incrementa la prevalencia de comorbilidades.

Aunque el coronavirus ataca a todos los grupos etarios, el riesgo de morir por este virus aumenta de manera significativa con la edad (CEPAL, 2020). Hasta febrero del 2021, los adultos mayores de 65 representaban tan solo 12% de los casos confirmados, pero 49% de las defunciones en México (Gobierno de México, 2021).

A pesar de que desde muy temprano las autoridades sanitarias indicaron tener especial cuidado con las personas mayores, las condiciones socioeconómicas para este gru-

## PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS

po en el país dificultaron que siguieran las recomendaciones sanitarias. En México, las tasas de participación laboral de las personas mayores son comparativamente altas. La tercera parte de la población

de la tercera edad trabaja con diferencias considerables, ya que la participación de los hombres mayores es de 50.8% y de las mujeres mayores de 19.4% (INMUJERES, 2015). Esto se debe a que muchas de ellas no cuentan con acceso a mecanismos de seguridad social como una pensión contributiva digna con la cual satisfacer sus necesidades. De hecho, aunque siete de cada 10 personas mayores a 65 años contaban con una pensión, ésta en varios casos no era suficiente para cubrir la línea de bienestar, dejando en pobreza a 41.1% de las personas mayores en 2018 (CONEVAL, 2020).

Las personas hablantes de alguna lengua indígena o que viven en municipios predominantemente indígenas enfrentan diversos retos e impactos específicos derivados de la pandemia, incluso este es el grupo que presenta el mayor riesgo de morir por Covid-19. Se ha encontrado que las tasas de mortalidad son cuatro veces más altas que las de los municipios pobres y tienen el nivel de letalidad más alto del país con 20 fallecimientos por cada 100 contagiados (CEPAL, 2020). Esto se debe principalmente a los niveles de marginación y rezago social que presentan.

En el 2016, 30% de la población indígena presentaba carencias de acceso a una alimentación adecuada, 77.6% de seguridad social, 15.1% de acceso a la salud y 56.3% carencias en el acceso a una vivienda de calidad (CONEVAL, 2018). Adicionalmente, la mayoría de los 179 municipios en donde más de 30% de la población carecía de acceso al agua eran indígenas (CONEVAL, 2020), colocándolos en una posición altamente precaria para enfrentar la pandemia y apegarse a las medidas de emergencia.

El confinamiento también ha tenido un impacto especial en el acceso a la educación de los niños y jóvenes indíge-

## PERSONAS INDÍGENAS

nas. Antes de la pandemia este grupo ya contaba con bajos niveles educativos, pues 31.6% presentaba rezago educativo y 50.3% había completado sólo la primaria (CONEVAL, 2018). Al cerrar las escuelas por decreto oficial en marzo del 2020, los estudiantes indígenas enfrentan barreras particulares para dar seguimiento a su educación. Primero, los niños y las niñas indígenas enfrentan grandes brechas digitales, ya que 54.7% no tiene acceso a radio, 24.8% no tiene acceso a internet y 4% carece de acceso a televisión (UNICEF, 2020). Pero incluso quienes tienen acceso a una televisión, no necesariamente pueden beneficiarse de la iniciativa Aprende en casa por barreras de lenguaje y la falta de materiales pedagógicos y educativos especializados. Por ejemplo, en México, los materiales educativos a distancia transmitidos en radio han sido traducidos únicamente a 15 de las 68 lenguas indígenas reconocidas en el país (UNICEF, 2020). Aunado a esto, es fuente de preocupación la falta de alternativas al programa Escuelas de Tiempo Completo, bajo el cual estudiantes indígenas recibían desayunos y comidas, y al que están vinculadas un alto porcentaje de escuelas de educación indígena (UNESCO, 2020).

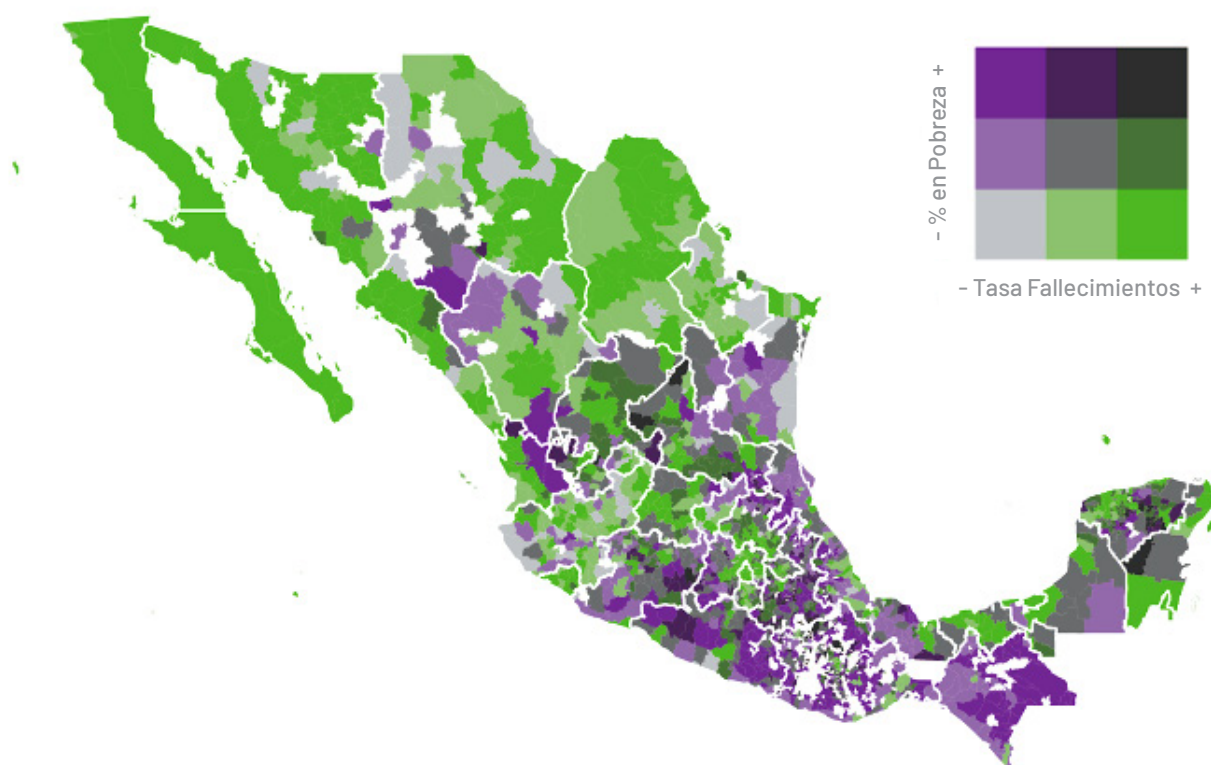
## RECUADRO 1: LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA PANDEMIA Y LA POBREZA

El mapa siguiente muestra cómo la mayor parte de los municipios con mayor grado de pobreza tienen una baja tasa de fallecimientos por COVID-19 (color rojo claro); a su vez, los municipios con mayor tasa de fallecimientos suelen ser aquellos que tienen relativamente menor grado de pobreza (color azul claro). Así pues, son pocos los mu-

nicipios que están al mismo tiempo entre los que tienen mayor grado de pobreza y mayor tasa de fallecimientos. La principal razón detrás de este patrón se encuentra en la poca densidad poblacional y el carácter rural de las poblaciones más pobres, en contraste con la aglomeración de las ciudades, propicia para los contagios.

### Relación entre fallecimientos COVID y pobreza, México

FALLECIMIENTOS CONFIRMADOS OFICIALMENTE



 **Fuente:** Elaborado por autores con datos de SSA y CONEVAL

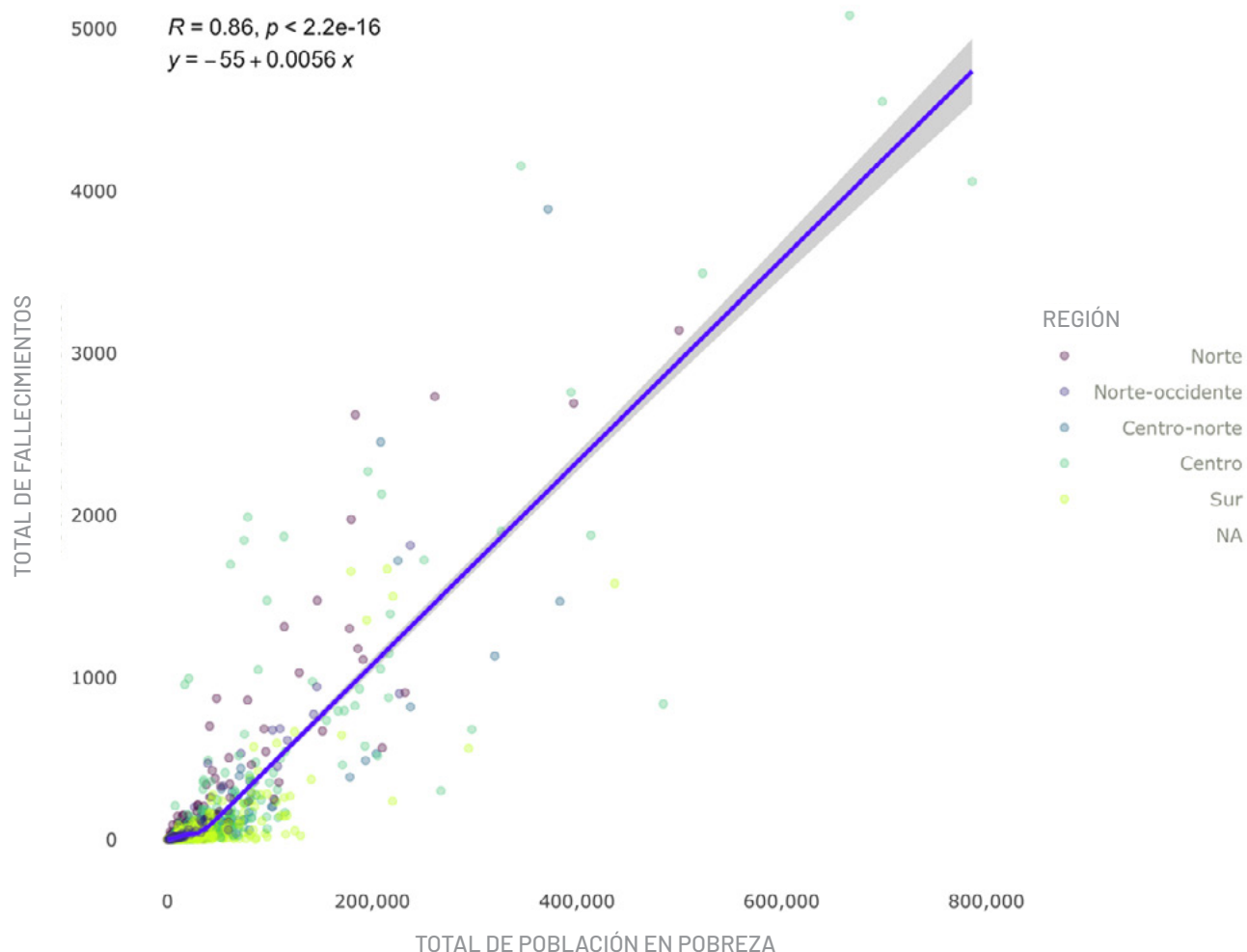
Se analizó si existe una correlación entre las cuatro carencias sociales que podrían estar relacionadas y se encontró que, a nivel nacional, disminuye la tasa de fallecimientos en los municipios conforme aumenta la carencia de servicios sanitarios, de seguridad social y de calidad y

espacios en la vivienda. En cambio, aunque la correlación es muy baja, parece que existe una tendencia en que una mayor carencia en servicios de salud sí se asocia con una tasa mayor de fallecimientos por Covid-19. A pesar de eso, la relación es tenue y no significativa.

Dados los resultados anteriores, otra posible hipótesis es que los municipios con mayor población y mayor número de personas en situación de pobreza se asocian con un mayor número de fallecimientos por Covid-19. Si bien la relación entre número de personas en pobreza a nivel mu-

nicipio se relaciona con el mayor número de fallecimientos totales, la relación es aún mayor con respecto al total de población. Una posible variable de control para futuras investigaciones es el nivel de hacinamiento y la calidad de espacios de la vivienda, tal como la define CONEVAL.

**Gráfico 7: Relación entre fallecimientos COVID y pobreza a nivel municipal**  
CON CORTE AL 21 DE FEBRERO 2021




**Fuente:** Elaboración propia con datos de SSA (2020-2021) y CONEVAL (2015)

En ese sentido, más allá del porcentaje de población en pobreza a nivel municipal, la variable clave para entender la distribución territorial de la pandemia y sus fallecimientos pasa más por el total de población que reside en cada uno de los municipios, así como el total de población en pobreza. Por ejemplo, los diez municipios con mayor número total de población en situación de pobreza (que se pueden observar en la siguiente tabla) acumulan 11.37% de la población total, 9.93% del total de población en pobreza y 16.65% del total de fallecimientos a nivel nacional.

De lo anterior podría desprenderse que una estrategia de priorización territorial de las políticas para la atención a la pandemia, como la política de vacunación, debería tener principalmente un enfoque que ponga atención en los municipios más poblados y con mayor población en situación de pobreza, y no en aquellos que tienen un mayor porcentaje de pobreza.



MUNICIPIO	TOTAL DE POBLACIÓN	TOTAL DE FALLECIDOS	TASA DE MUERTES POR MIL HABITANTES	POBLACIÓN EN POBREZA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA
Ecatepec de Morelos	1,840,902	4,057	2.20	786,065	42.7%
Puebla	1,719,828	4,550	2.65	698,250	40.6%
Iztapalapa	1,903,552	5,082	2.67	666,243	35.0%
León	1,659,125	3,491	2.10	522,624	31.5%
Tijuana	1,693,494	3,139	1.85	499,581	29.5%
Chimalhuacán	787,224	835	1.06	484,143	61.5%
Acapulco de Juárez	771,454	1,578	2.05	436,643	56.6%
Toluca	908,605	1,875	2.06	413,415	45.5%
Juárez (Cd.)	1,502,327	2,689	1.79	396,614	26.4%
Nezahualcóyotl	1,018,123	2,757	2.71	394,014	38.7%
Total 10 municipios	13,804,634	30,053	2.18	5,297,592	38.4%
%10 municipios sobre nacional	11.37%	16.65%	-	9.93%	-
Total Nacional	121,368,751	180,536	1.49	53,375,709.00	44.0%

 **Fuente:** Elaboración propia con datos de SSa (2020-2021) y CONEVAL (2015).

## 1.3 EFECTOS DE LA DESIGUALDAD FISCAL ENTRE GENERACIONES

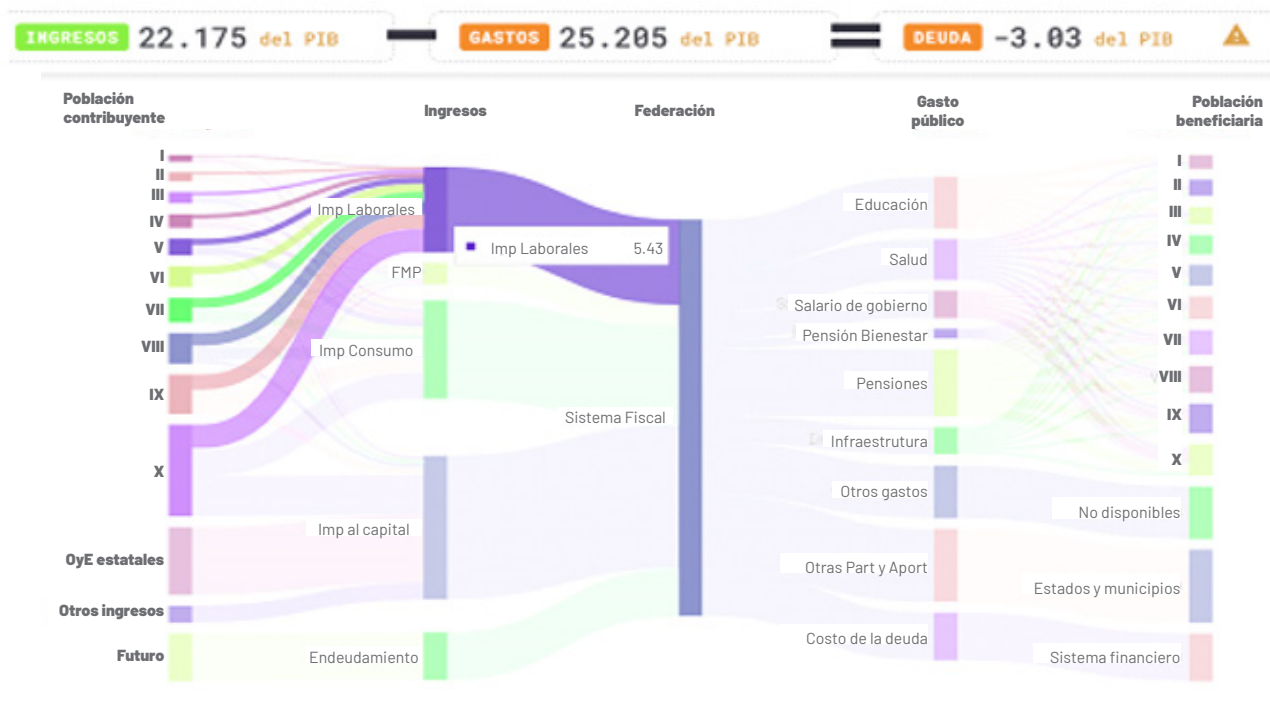
La desigualdad fiscal intergeneracional se refiere a los recursos con los que se financian las políticas públicas actuales y cómo se financiarían para las siguientes generaciones. Si estas políticas se mantienen sin cambios, la desigualdad seguirá estando presente en la sociedad mexicana, transmitiéndose de generación en generación, con implicaciones fiscales que contribuyen y agravan la desigualdad.

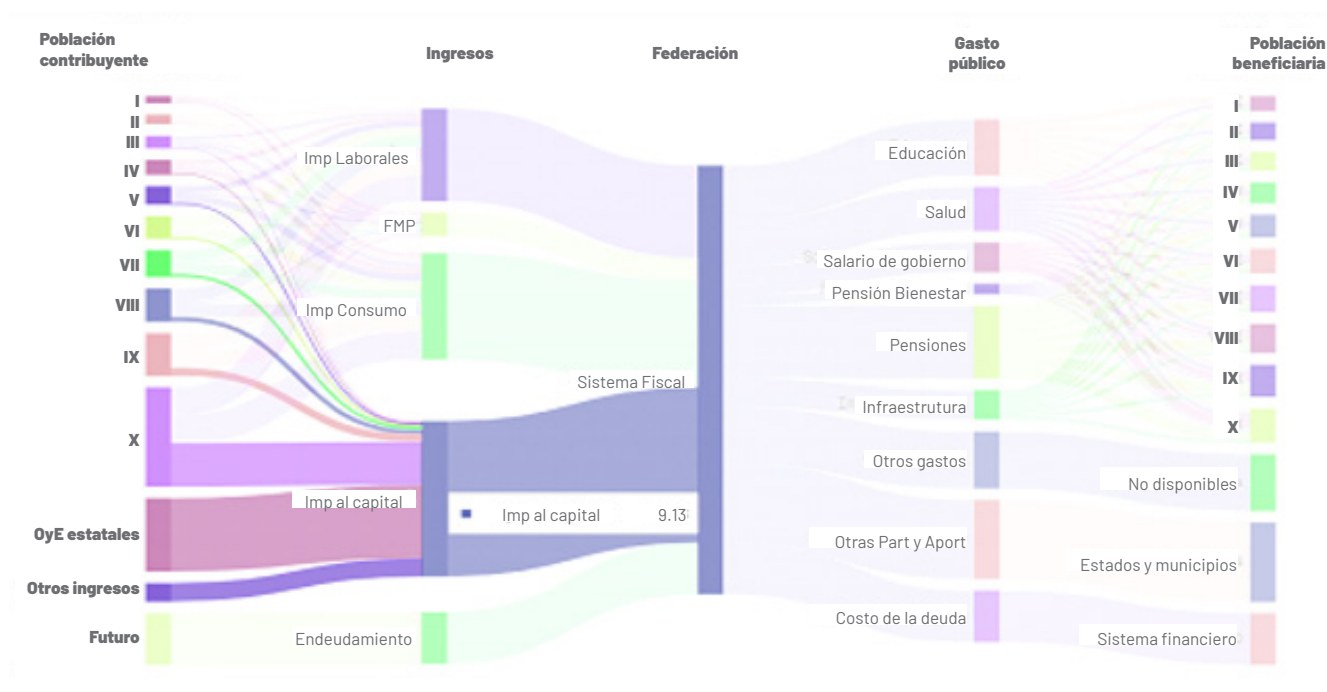
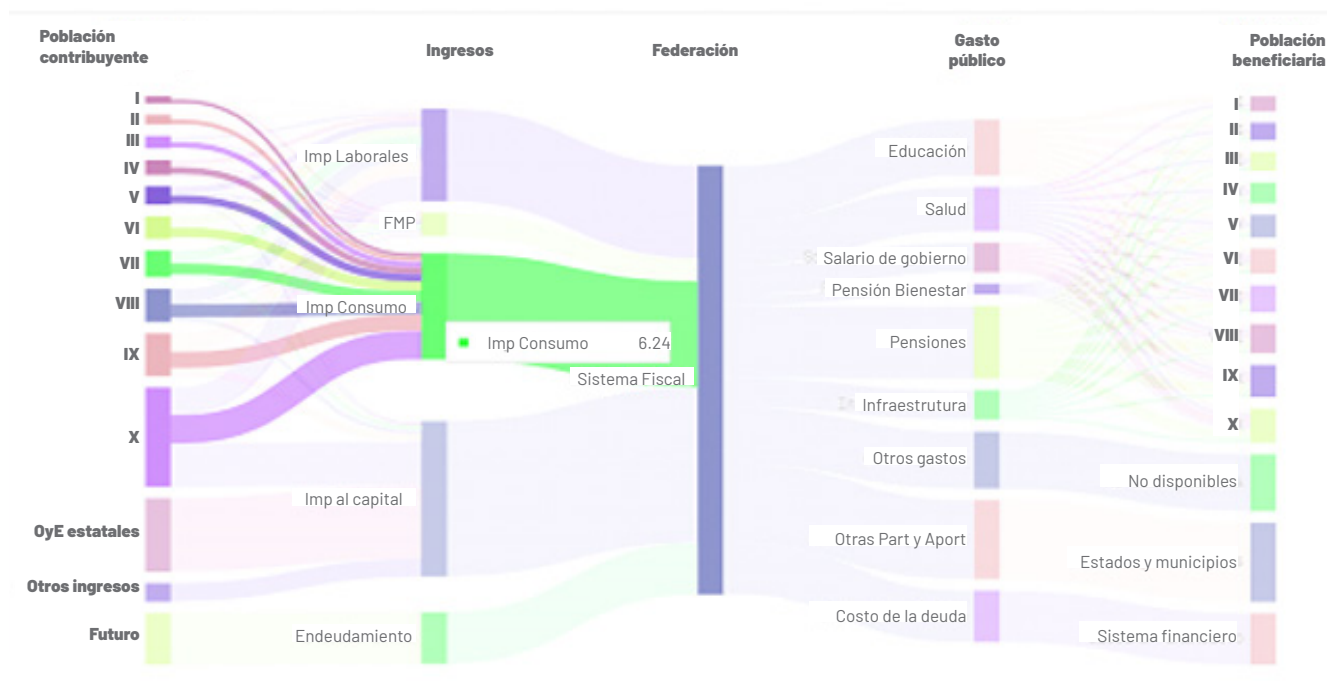
Todos los bienes y servicios que el Estado provee a los ciudadanos se financian a través de los ingresos que el mismo obtiene por pago de impuestos, producción de petróleo y endeudamiento, principalmente. Cómo se gastan estos recursos; es decir, cómo se distribuyen entre las distintas necesidades de la sociedad y la operación de gobierno, se establece año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En ese

instrumento presupuestario se puede ver cuánto se destina a proveer educación, salud, seguridad e infraestructura, entre otros.

Los ingresos provienen de impuestos laborales, al consumo y al capital, principalmente. Para 2021, se estima que los ingresos asciendan a 22.2% del PIB, esto es 5.5 billones de pesos, de los cuales 5.4% provienen de impuestos laborales, 6.2 de impuestos al consumo, 9.1% de impuestos a capital y 1.5% de otro tipo de ingresos. En la gráfica 8 se observa esta distribución y se observa que todos los deciles de la población contribuyen a los ingresos públicos en mayor o menor medida, dependiendo de los ingresos laborales y patrones de consumo de cada decil. En cuanto a los impuestos de capital, estos incluyen los ingresos petroleros (4.3%), mientras que el decil X contribuye con 2.5%.

Gráfica 8. Ingresos públicos 2021.





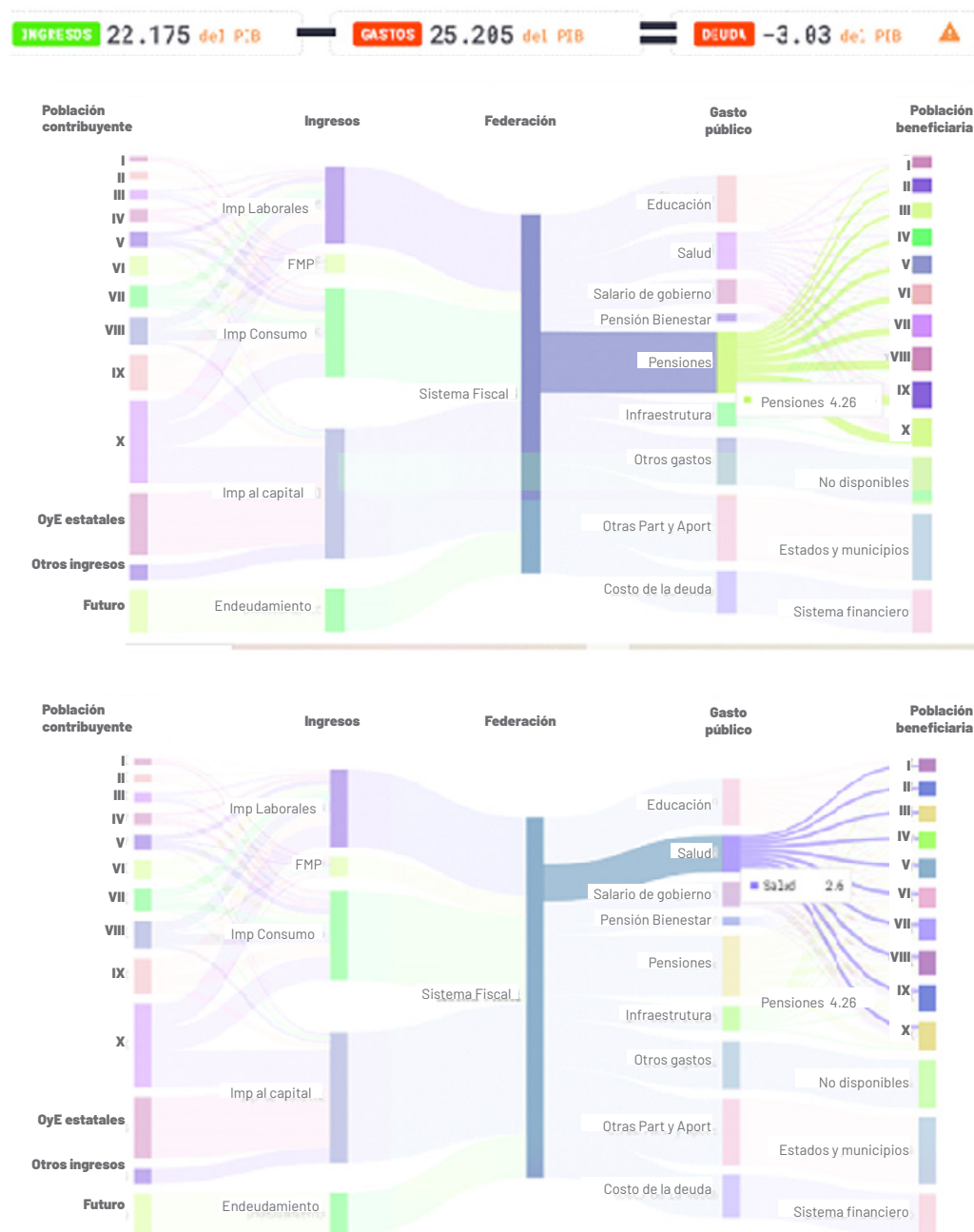
**Fuente:** Simulador fiscal CIEP (<http://simuladorfiscal.ciep.mx/>)

Por otro lado, el gasto programado para 2021 corresponde a 6.3 billones de pesos o 25.2% del PIB. En el escenario ideal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) debería ser el instrumento que el Estado utiliza para la redistribución del ingreso; es decir, los impuestos que pagan los deciles más altos de la distribución de ingreso deberían financiar los bienes y servicios que consumen los deciles más bajos; sin embargo, esto no sucede así. En la gráfica 9 es posible observar que el gasto en pen-

siones se concentra en los deciles VI al X, mientras que salud parece distribuirse más equitativamente, pero el decil I recibe menos recursos que los demás deciles de la distribución de ingresos.

Debido a que el gasto aprobado para 2021 es mayor a los ingresos estimados para el mismo año, el endeudamiento para cubrir esa brecha corresponde a 3% del PIB, lo que contribuye a la tendencia a la alza de la deuda pública del país.

**Gráfica 9. Gasto público 2021**



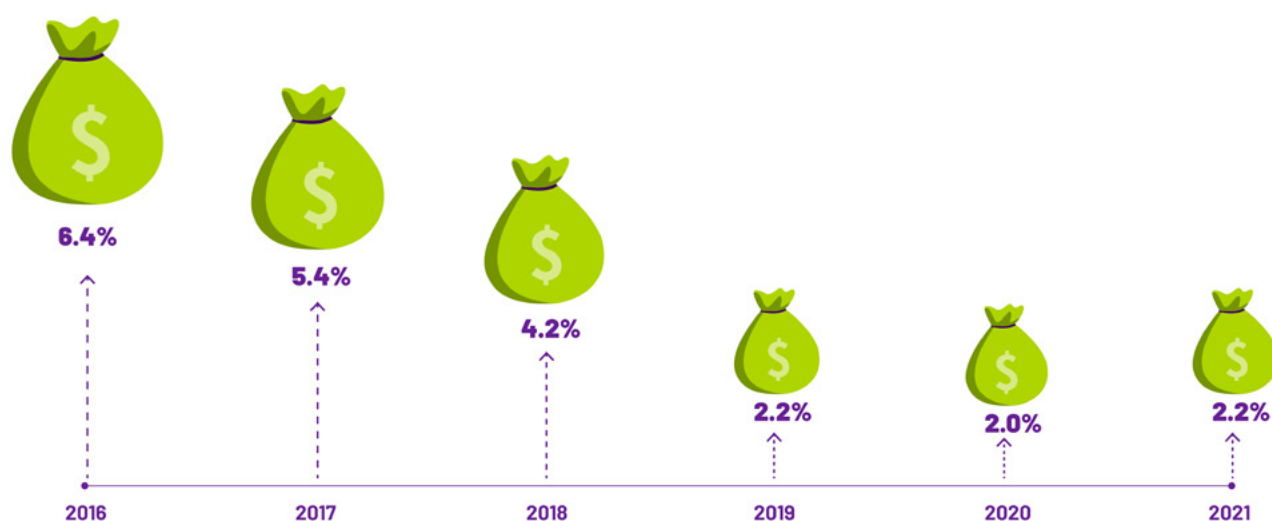
**Fuente:** Simulador fiscal CIEP (<http://simuladorfiscal.ciep.mx/>)

En cada PEF se identifica la disminución constante del espacio fiscal, el cual se refiere a los recursos disponibles para realizar política pública que se traduce en servicios para la población como hospitales, escuelas y carreteras, entre otros. Lo anterior es el resultado de restar al total de ingresos, los gastos comprometidos, como el pago de pensiones y el pago de deuda, entre otros.

## ESPACIO FISCAL

El espacio fiscal en México se ha reducido de 6.4% del PIB en 2016 a 2.2% del PIB en 2021, como se observa en la gráfica 10. La crisis sanitaria provocada por la Covid-19 hace que este espacio se reduzca aún más por la caída en los ingresos esperada para 2020 y 2021, pero los gastos comprometidos siguen creciendo. Al mismo tiempo, aumentan las necesidades de mayor gasto y mejores políticas públicas en salud y educación.

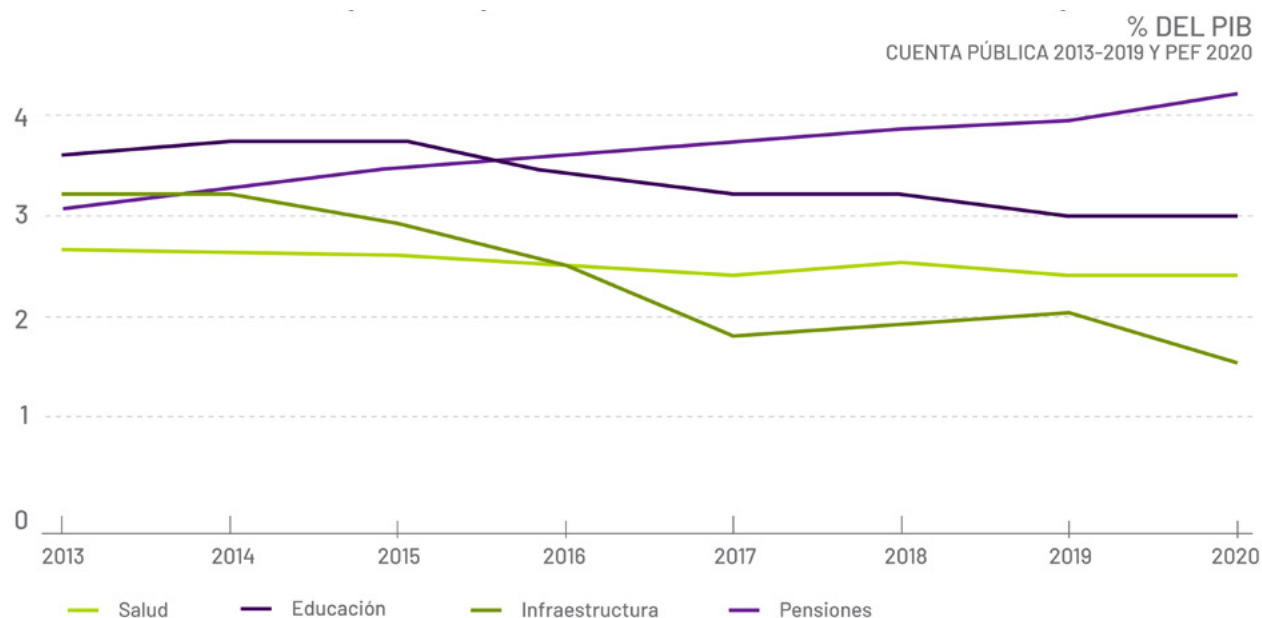
**Gráfica 10. Evolución del espacio fiscal.**



La disminución del espacio fiscal es importante porque señala que los recursos que se destinan a proveer de educación, salud, infraestructura, seguridad, programas sociales como guarderías o transferencias monetarias es cada vez menor, lo que implica que la cobertura o la calidad de estos bienes o servicios serán menores. Por lo tanto, menos personas podrán tener acceso a educación o atención médica y si lo hacen, probablemente la calidad no sea la requerida. Esta situación hace que la pobreza y la desigualdad sigan profundizándose.

Asimismo, en la gráfica 11 puede observarse cómo el gasto en pensiones ha desplazado el gasto en salud, educación e infraestructura en los últimos cinco años. En 2013, el mayor gasto que hacía el Estado era en educación, destinando aproximadamente 3.8% del PIB y a infraestructura 3.1%, por encima de las pensiones; el gasto en salud se ha mantenido por debajo del 3% del PIB. Sin embargo, a partir de 2016 el gasto en pensiones se convirtió en el gasto programable principal en el PEF.

**Gráfico 11. Desplazamiento de gasto por gasto en pensiones.**



 **Fuente:** Cuenta Pública 2013-2019 y PEF 2020

Dada la situación actual y de años anteriores respecto a cómo se financian las políticas públicas en México, año con año se tienen déficits que son cubiertos con deuda. Sin embargo, la deuda se paga a mediano o largo plazo, por lo que las siguientes generaciones deberán pagar por bienes y servicios que están recibiendo las generaciones actuales.

## CUENTAS GENERACIONALES

Aquí se introduce el término de inequidad fiscal intergeneracional, el cual se refiere a la situación cuando el sistema fiscal traslada el pago de obligaciones pertenecientes de una generación a otra, creando desigualdad en las aportaciones netas; es decir, entre lo que generan, vía pago de impuestos, por ejemplo, y lo que reciben, vía gasto público (Auerbach et al., 1994; ONU, 2013). En este sentido, los ingresos públicos recaudados y los que se espera recaudar en el futuro deben ser suficientes para cubrir las obligaciones sociales y financieras de corto, mediano y largo plazo.

Para calcular la inequidad intergeneracional es necesario proyectar los impuestos y el gasto público mediante el uso de perfiles demográficos. Este procedimiento estima una recaudación y un gasto público potencial, por año y edad, bajo el supuesto de que las políticas públicas se mantienen constantes (Auerbach et al., 1994; Kotlikoff, 2018; ONU, 2013).

Cabe mencionar que la sociedad mexicana se encuentra en una transición demográfica, lo que quiere decir que, año con año, hay más adultos mayores, pero menos jóvenes y niños (CONAPO, 2018). En la gráfica 12 se proyecta que, para 2050, las personas mayores de 61 años representarán 21.3% de la población nacional, mientras que aquellas entre 35 y 60 años serán 34% del total. Esto significa más gente fuera de las edades laborales y, en este sentido, más personas dentro de las edades para jubilarse. Con una sociedad en envejecimiento, la recaudación de los principales ingresos del gobierno probablemente disminuirá.

**Gráfica 12. Transición demográfica**



**Fuente:** Elaboración por el CIEP, con información de: CONAPO (2018).

Tomando en cuenta la transición demográfica se calculan los perfiles de impuestos y los perfiles de gasto público que permitirán estimar la diferencia en las aportaciones netas entre una generación y otra. Los resultados arrojan que bajo las políticas públicas actuales, un niño recién nacido pagaría 138 mil 770 pesos en aportaciones netas, mientras que un recién nacido de las siguientes generaciones pagaría 993 mil 066 pesos. Esto implica que las futuras generaciones tendrían que pagar 616% más que las presentes generaciones para recibir los mismos bienes y servicios públicos que actualmente se proveen, tanto en cantidad como en calidad (CIEP, 2021).

Existen derechos humanos que el Estado debe respetar, proteger, garantizar y promover en todo momento. Entre esos derechos se encuentran la educación y la salud, los cuales se establecen, cada uno, en un artículo de la Constitución Mexicana.

La provisión desigual, en cantidad y calidad de bienes y servicios relacionados con estos dos derechos, principalmente, viola los principios mencionados, no solamente en la actualidad, sino para las siguientes generaciones, quienes tendrían acceso disminuido a sus derechos y tendrían que pagar más impuestos para saldar la deuda en la que se incurrió para pagar los bienes y servicios actuales.

## 1.4 IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA COMBATIR LA DESIGUALDAD ANTE LA COVID 19

Como se mencionó anteriormente, la crisis económica derivada de la pandemia ha ocasionado una desaceleración de la economía global. Sin embargo, las afectaciones socioeconómicas dependen en gran medida de la pertinencia de las respuestas de política económica implementadas por las autoridades. Entre más eficaz sea la respuesta de los gobiernos para proteger empleo y medios de vida, los efectos negativos en la economía serán menores y habrá mayor bienestar de la población. La

efectividad del gobierno depende, en cierto porcentaje, de la reducción en el número de contagios, de tal forma que pueda iniciarse un proceso sostenido de recuperación (PNUD, 2020)

Los principales efectos que tiene la pandemia en la economía de los hogares y su acceso a derechos son:

- ➔ Una caída en la participación laboral, producto de una pérdida de empleos en el sector formal e informal de la



economía. El empleo femenino no se recupera a la par del masculino.

- Un incremento de la carga de cuidados de las mujeres, que resulta en un incremento en la desigualdad de género.
- De acuerdo con estimaciones realizadas por varios autores se espera un incremento en la pobreza y desigualdad de ingresos, particularmente en zonas urbanas y en hogares vulnerables.
- Un incremento en la desigualdad en el acceso a derechos que se visibiliza con la pandemia, particularmente en el acceso a la salud y a la educación.

Hasta ahora, la evidencia en materia económica sugiere que México no ha gastado lo suficiente para lograr estos fines. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los estímulos anunciados por el gobierno federal ante la crisis del coronavirus representan aproximadamente 1% del PIB. Sin embargo, la media de las economías emergentes es de 6%. Además, mencionan que México necesita más apoyo fiscal a corto plazo y reformas creíbles a mediano plazo, ya que las autoridades proporcionan un apoyo fiscal directo muy modesto. (FMI, 2020)

De acuerdo con la evidencia presentada en las secciones anteriores, las políticas públicas necesarias para reducir el efecto de la pandemia en la desigualdad deben de considerar las siguientes líneas:

#### **A. Para reducir los efectos negativos en el mercado laboral, se requiere de un programa económico más decisivo a través de mayores estímulos económicos para proteger la estructura productiva de manera incluyente.**

El FMI considera que México tiene cierto espacio fiscal y goza de un cómodo acceso al mercado de deuda que podría utilizarse en el corto plazo para detener el declive en la actividad económica y el aumento en la pobreza. El espacio fiscal podría ser utilizado para: 1) ampliar la red de seguridad social para incluir a aquellas personas que carecen de acceso o beneficio; 2) apoyar la liquidez; por ejemplo, con aplazamientos de los impuestos y contribuciones a la seguridad social y 3) brindar asistencia para la reducción de costos, como subsidios salariales. Es decir, ir más allá de los préstamos disponibles para micro y pequeñas empresas actualmente implementados. (FMI, 2020)

La ENCOVID estima que, en mayo de 2020, 86.6% de las empresas en el país tuvo alguna afectación a causa de la pandemia, siendo la disminución de los ingresos la principal que reportaron (Santaella, 2020). Aunado a lo anterior, el cierre de miles de empresas se traduce en un deterioro del mercado laboral, incrementos en la tasa de desempleo y la tasa de informalidad, lo que a su vez genera una disminución en la reducción de los ingresos en los hogares, en la calidad de vida y en el consumo de bienes básicos.

(PNUD, 2020)

Aunque el gobierno federal asignó en 2020, 25 mil millones de pesos del presupuesto federal para programas de créditos para pequeñas empresas, la proporción de empresas que recibieron apoyos fue de 5.9%, mientras que el 94.1% restante no recibió ningún tipo de apoyo durante agosto. 61.3% de las empresas considera necesaria una política relacionada con apoyos fiscales, de tal forma que les ayude para hacer frente a la pandemia (INEGI, 2020).

La política pública para promover y preservar el empleo en un periodo de crisis como el actual, requiere de un enfoque de género que permita atender las desigualdades que enfrentan las mujeres por la doble carga laboral y de cuidados. Sin una estrategia integral en la materia, podrían perderse años de avances en la integración de las mujeres en el mercado laboral.

#### **B. Mitigar el incremento de la pobreza y desigualdad social de los grupos más vulnerables como mujeres, personas adultas mayores y hablantes de lengua indígena con programas sociales adicionales, vigilando que sean sostenibles en el largo plazo.**

Aunque las transferencias monetarias de la actual administración pueden contribuir a tener un ingreso mínimo en los hogares (CONEVAL, 2021), no serán suficientes para poder mitigar el impacto en el mercado laboral, ya que no están diseñadas para la mayoría de la población que está perdiendo sus ingresos laborales.

Algunas de las propuestas sugeridas en materia de política social han sido generar un seguro de desempleo, un ingreso mínimo vital temporal, un programa de subsidios a la nómina o una transferencia directa focalizada a la población sin seguridad social (Oxfam, 2020)

En el primer levantamiento de la ENCOVID-19, en abril y mayo, menos de 30% de los hogares reportó recibir algún programa social, porcentaje que aumentó a 39.4% en julio (EQUIDE, 2020). Sin embargo, es necesario mirar el monto más a fondo, así como la frecuencia y el tipo de apoyo que se distribuye para evaluar el impacto de la respuesta en el bienestar de las personas. En octubre, los principales programas sociales que recibieron los hogares mexicanos fueron la Pensión para el Bienestar de las *Personas Adultas Mayores (PBAM)* y las Becas Benito Juárez, beneficiando a un 13 y 10% de los hogares, respectivamente. En total, 3 de cada 10 hogares declararon formar parte de algún programa social y 1 de cada 10 ha recibido apoyo adicional por la pandemia como despensas, descuentos en servicios y apoyos en efectivo, cuyo monto y frecuencia varía considerablemente (EQUIDE, 2020).

En el ámbito subnacional, las respuestas han sido insuficientes. Sólo un tercio de los gobiernos estatales (34%) ha implementado alguna acción para los trabajadores con



disminuciones de sus ingresos, mientras que sólo 47% de los estados ha implementado algún tipo de atención a los trabajadores informales con créditos, transferencias monetarias o subsidios fiscales (OXFAM, 2020). En México, el gobierno federal no ha proporcionado (al menos, no al momento de redactar este análisis) asistencia social adicional a raíz de la crisis.

Un mayor apoyo fiscal temporal a corto plazo aliviaría la angustia y el daño económico duradero. Tener propuestas claras de reforma fiscal a mediano plazo permitiría reducir en el corto plazo los efectos de la Covid-19 y aseguraría los recursos para poder atender las desigualdades estructurales que agudizaron la crisis económica y social, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

La implementación de un paquete de política macroeconómica de este tipo podría tener un impacto positivo en el PIB, al aumentar 4 puntos porcentuales a mediano plazo y reducir la deuda pública (FMI, 2020). Además, la inserción de las mujeres en el mercado laboral ofrece una oportunidad económica que

puede aprovecharse a raíz de la pandemia. Si lográramos igualar la participación económica de los hombres y mujeres mexicanas, en 2025 se podrían generar 810 mil millones adicionales, lo cual equivale a 70% del PIB nacional (Masse, 2021).

### **C. Proteger el derecho a la salud y educación.**

El gobierno mexicano ha mantenido una política de austeridad con el objetivo de mantener un balance presupuestal. Sin embargo, la falta de financiamiento a sectores estratégicos para el desarrollo como la salud y la educación han profundizado la desigualdad en el acceso a estos derechos, con importantes consecuencias en el corto y largo plazo.

En el siguiente capítulo se abordarán los desafíos que la Covid-19 ha puesto en los sistemas públicos de salud y educación. A través de un análisis del gasto públicos y los sistemas vigentes antes de la pandemia, se abordan algunas políticas y estrategias de respuesta que podrían ayudar a proteger los derechos a la salud y la educación de la población mexicana.

# REFERENCIAS

Auerbach, A. J. (1994). Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.

Bloomberg. (21 de Diciembre de 2020). *The Best and Worst Places to Be in Covid: U.S. Sinks in Ranking*. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/>

CAF. (28 de Abril de 2020). *El costo social de la pandemia*. . Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/04/el-costosocial-de-la-pandemia/>

CEPAL. (Septiembre de 2020). *COVID-19 en México*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46557/1/20-00528\\_LDN111\\_05\\_Hernandez.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46557/1/20-00528_LDN111_05_Hernandez.pdf)

CIEP. (Junio de 2018). *Sistema Universal de Salud: Retos de cobertura y financiamiento*. Obtenido de <https://saludenmexico.ciep.mx/images/sistema-universal-de-salud.pdf>

CIEP. (febrero 2021). Simulador fiscal. Obtenido de <http://simuladorfiscal.ciep.mx/>

CIEP. (enero 2021). El endeudamiento y la deuda pública. El impacto en las generaciones presentes y futuras. Obtenido de <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica-el-impacto-en-las-generaciones-presentes-y-futuras/>

CONEVAL. (2015). *Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

CONEVAL. (2018). *EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2018*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

CONEVAL. (9 de Agosto de 2018). *POBLACIÓN INDÍGENA CON CARENCIAS EN TODOS SUS DERECHOS SOCIALES*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>

CONEVAL. (10 de Diciembre de 2019). *Comunicado No.17: EL CONEVAL PRESENTA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DERECHOS SOCIALES*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_17\\_PRESENTACION\\_SIDS.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_17_PRESENTACION_SIDS.pdf)

CONEVAL. (2020). *¿QUÉ EFECTOS PODRÍA TRAER LA CRISIS PRODUCIDA POR COVID-19 EN LA POBREZA?*

CONEVAL. (2020). *El CONEVAL presenta información referente al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza y la Pobreza Laboral al tercer trimestre de 2020*. . Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLPIIS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLPIIS_resultados_a_nivel_nacional.aspx)

CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19 en México)*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)

CONEVAL. (28 de Agosto de 2020). *SE DEBE GARANTIZAR EL ACCESO A LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS PERSONAS MAYORES, PARTICULARMENTE EN PENSIONES, INGRESO Y OCUPACIÓN*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO\\_29\\_POBREZA\\_Y\\_ADULTOS\\_MAYORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_29_POBREZA_Y_ADULTOS_MAYORES.pdf)

CONEVAL. (12 de Enero de 2021). *Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas*. Obtenido de CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

El País. (21 de Diciembre de 2020). Más de un centenar de hospitales en México están al 100% de su capacidad.

Obtenido de <https://elpais.com/mexico/2020-12-22/mas-de-un-centenar-de-hospitales-en-mexico-estan-al-100-de-su-capacidad.html>

ENOE. (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

EQUIDE. (Julio de 2020). *RESULTADOS DE LA "ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DE LOS EFECTOS DEL COVID-19 EN EL BIENESTAR DE LOS HOGARES MEXICANOS" ENCOVID-19 JUNIO Y JULIO 2020*. Obtenido de [https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado\\_encovid19\\_junio-julio\\_2020.pdf](https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_encovid19_junio-julio_2020.pdf)

EQUIDE. (Octubre de 2020). *RESULTADOS DE LA "ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DE LOS EFECTOS DEL COVID-19 EN EL BIENESTAR DE LOS HOGARES MEXICANOS" OCTUBRE 2020*. Obtenido de <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/12/Comunicado-ENCOVID-abril-octubre-2020-final.pdf>

FMI. (6 de Octubre de 2020). *Mexico: IMF Staff Concluding Statement of the 2020 Article IV Mission*. . Obtenido de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/06/mcs100620-mexico-imf-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

Gobierno de México. (15 de Enero de 2020). *Covid-19 México*. Obtenido de <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>

INEGI. (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>

INEGI. (2 de Diciembre de 2020). *EL INEGI PRESENTA RESULTADOS DE LA SEGUNDA EDICIÓN DEL ECOVID-IE*. Obtenido de [https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE\\_DEMOGNEG.pdf](https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf)

INEGI. (Noviembre de 2020). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Resultados del tercer trimestre de 2020*. Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_presentacion\\_ejecutiva\\_trim3.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_trim3.pdf)

INMUJERES. (Febrero de 2015). *Situación de las personas adultas mayores en México*. Obtenido de [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101243\\_1.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf)

Johns Hopkins University. (16 de Enero de 2021). *Coronavirus Resource Center*. Obtenido de Mortality Analyses: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

Lusting, N., & Martínez Pabón, V. (2020). *The impact of COVID-19 Economic Shock on Inequality and Poverty in Mexico*. CEQ Institute.

Lusting, N., Martinez Pabon, V., Sanz, F., & D. Younger, S. (21 de Octubre de 2020). *The Impact of COVID-19 Lock-downs and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Obtenido de Center for Global Development.

Monroy-Gómez-Franco, L. (2020). *¿Quién puede trabajar desde casa? Evidencia desde México*. . Centro de Estudios Espinosa Yglesias. .

Noticias ONU. (1 de Junio de 2020). *La pandemia de coronavirus interrumpe los tratamientos contra el cáncer y otras enfermedades crónicas*. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475312>

Observatorio Laboral. (2020). *Enfermería y cuidados en Ciudad de México*. Obtenido de <https://www.observatoriolaboral.gob.mx/#/carrera/carrera-detalle/5712/9/Enfermer%C3%ADa%20y%20cuidados/Ciudad%20de%20M%C3%A9xico/>

OMS. (19 de Marzo de 2020). *Declaración conjunta de la ICC y la OMS: Un llamamiento a la acción sin precedentes dirigido al sector privado para hacer frente a la COVID-19*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news/item/16-03->

2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19

ONU México. (27 de Agosto de 2020). *Al menos una tercera parte de los niños en edad escolar en el mundo no tuvo acceso a educación a distancia durante el cierre de las escuelas por COVID-19*. Obtenido de <https://coronavirus.onu.org.mx/al-menos-una-tercera-parte-de-los-ninos-en-edad-escolar-en-el-mundo-no-tuvo-acceso-a-educacion-a-distancia-durante-el-cierre-de-las-escuelas-por-covid-19>

ONU Mujeres. (2020). *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*. Obtenido de [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19-violenciamujeresninas\\_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19-violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457)

ONU Mujeres. (19 de 08 de 2020). *CUIDADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Obtenido de [https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/policy\\_brief\\_cuidados\\_espanolv\\_190829.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/policy_brief_cuidados_espanolv_190829.pdf)

OXFAM. (2020). *Vivir al Día*.

PNUD. (2020). *Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México*. Panorama Socioeconómico.

PNUD. (14 de Julio de 2020). *Desarrollo Humano y COVID-19 en México: Desafíos para una recuperación sostenible*. Obtenido de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-covid-19-en-mexico-.html>

SEGOB. (30 de Abril de 2020). *DOF: 30/04/2020*. Obtenido de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592554&fecha=30/04/2020#:~:text=%2D%20Se%20suspenden%20las%20clases%20del,superior%20y%20superior%20dependientes%20de](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592554&fecha=30/04/2020#:~:text=%2D%20Se%20suspenden%20las%20clases%20del,superior%20y%20superior%20dependientes%20de)

SEP. (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. Obtenido de [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2019\\_2020\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf)

The World Bank. (January 2021). *Global Economic Prospects*. Washington, DC: The World Bank Group.

Torre, R. d. (17 de Diciembre de 2020). *Movilidad laboral y pobreza: avance y catástrofe*. Obtenido de <https://economia.nexos.com.mx/?p=3518>

UNESCO. (2020). *Education covid-19 data*. Obtenido de <https://infogram.com/final-unesco-education-covid-19-data-1hke60d1x7m525r>

UNESCO. (Octubre de 2020). *Hoja informativa sobre el Día Mundial de los Docentes 2020*. Obtenido de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374450\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374450_spa)

UNESCO. (04 de 08 de 2020). *Pueblos indígenas y COVID-19: una mirada desde México*. Obtenido de <https://es.unesco.org/news/pueblos-indigenas-y-covid-19-mirada-mexico>

UNICEF. (27 de Agosto de 2020). *Al menos una tercera parte de los niños en edad escolar de todo el mundo no tuvo acceso a educación a distancia durante el cierre de las escuelas por COVID-19, según un nuevo informe de UNICEF*. Obtenido de <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/al-menos-una-tercera-parte-de-los-ni%C3%B1os-en-edad-escolar-de-todo-el-mundo-no-tuvo>

UNICEF. (Agosto de 2020). *Llamado a la acción de UNICEF: Las comunidades indígenas y el derecho a la educación en tiempos del COVID-19*. Obtenido de <https://www.unicef.org/peru/media/8366/file/Llamado%20a%20la%20acci%C3%B3n.pdf>

UNICEF, E. y. (Noviembre de 2020). *Presentación de resultados ENCOVID-19 CDMX*. Obtenido de [https://ibero.mx/sites/default/files/presentacion\\_encovid\\_cdmx\\_corta.pdf](https://ibero.mx/sites/default/files/presentacion_encovid_cdmx_corta.pdf)

Vázquez, D. A., & Jaramillo-Molina, M. E. (5 de Marzo de 2020). *Los retos del sistema de salud en México*. Obtenido de Nexos Economía y Sociedad: <https://economia.nexos.com.mx/?p=2922>



CAPÍTULO 2

# **DESAFÍOS EN SALUD Y EDUCACIÓN ANTE LA COVID-19**

Los efectos de la crisis sanitaria podrían significar un retroceso en los avances logrados en materia de desarrollo social de la última década, además de un incremento en las desigualdades pre-existentes. El capítulo anterior mostró que la crisis sanitaria y económica causada por la Covid-19 puede exacerbar las desigualdades en ingresos, entre los sectores económicos y/o el tamaño de las empresas. También puede profundizar las desigualdades en el acceso a los derechos, dependiendo del género y las vulnerabilidades de las personas.

El presente capítulo aborda los principales desafíos de los sistemas públicos de salud y educación para garantizar el acceso de estos derechos a la población mexicana ante las consecuencias por la pandemia de la Covid-19. Para ello se presentan los antecedentes de cada sistema previo a la Covid-19 en México; la evolución del gasto en salud y educación desde 2016 a la fecha, incluyendo el gasto ejercido durante la pandemia en curso, y con ello se plantean los retos que se originaron a raíz de la Covid-19, así como las políticas y estrategias de respuesta que podrían mitigar los efectos de la pandemia.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, la mejora en los niveles de

salud y educación de las personas contribuye a mejorar la movilidad igualadora de oportunidades; es decir, reducir las diferencias que existen entre regiones, hogares y personas en términos de su desarrollo humano, entendido como el conjunto de oportunidades que tienen las personas para aumentar su libertad (alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosas) (PNUD México, 2016, pág. 22). A esta ampliación de oportunidades le acompaña el poder de agencia, ya que las personas pueden tomar decisiones autónomas para construir activamente sus planes de vida.

Una mayor cobertura y calidad en los servicios de salud y educación ayuda a las familias a escapar de trampas de pobreza en las que se encuentran inmersas. Tal como menciona Sen (1997), si mediante una mejor educación y salud los individuos aumentan su productividad e ingreso, resulta natural suponer que también adquirirán una mayor libertad para tomar control sobre su propia vida. La educación, por ejemplo, beneficia a los individuos mediante un mayor ingreso, pero también en su capacidad para leer, comunicarse, discutir y tomar decisiones informadas, entre otras. De esta manera, las capacidades obtenidas mediante la educación y la salud sirven como medios, no sólo para la producción económica, sino para el beneficio y la libertad de los individuos, influyendo el cambio social.

## 2.1 EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ANTE LA COVID-19

**La Covid-19 ha puesto a prueba la capacidad de respuesta del sistema sanitario y ha evidenciado el rezago en materia de cobertura universal en salud (CUS)** (Méndez-Méndez, 2020). Países en todo el mundo se enfrentan a retos en materia de política fiscal, lo que ha provocado un replanteamiento en las asignaciones presupuestarias entre sectores y dentro de cada sector, en este caso, al interior del sector salud (Gupta & Barroy, The COVID-19 Crisis and Budgetary Space for Health in Developing Countries, 2020).

A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha sugerido que cada país debería destinar 6% de su Producto Interno Bruto (PIB) a su sistema de salud (OMS; OPS, 2018). México se sumó a este compromiso mediante la resolución del Comité Ejecutivo en su 154ª sesión de trabajo de la 66ª Sesión del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para las Américas, que tuvo lugar del 16 al 20 de junio del 2014. Sin embargo, entre 2010 y 2021, **México sólo ha destinado entre 2.5% y 2.9% de su**

**PIB anual, esto es la mitad de la sugerencia internacional** y de estimaciones propias (CIEP, 2018).

Si bien los retos originados por la Covid-19 son mundiales, el desafío para el sistema de salud en México se ve agudizado debido a las carencias acumuladas desde hace al menos una década; particularmente en la variable presupuestaria que impacta los recursos económicos disponibles en el sistema (Méndez-Méndez, 2019).

Aunado a este contexto, se suma un reto más. A inicios de 2020 se hizo oficial la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI)<sup>13</sup> cuyo objetivo es universalizar los servicios de salud para la población que no cuenta con afiliación a una institución de seguridad social y que sustituye al entonces Seguro Popular; sin embargo, los retos de financiamiento se mantienen, el instituto no cuenta con reglas de operación y aún no está claro el proceso e interacción que se tendrá con los gobiernos subnacionales.

**13.** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de las Instituciones Nacionales de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2019 (DOF, 2019b)

Aunado a este contexto, se suma un reto más. A inicios de 2020 se hizo oficial la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI) cuyo objetivo es universalizar los servicios de salud para la población que no cuenta con afiliación a una institución de seguridad

social y que sustituye al entonces Seguro Popular; sin embargo, los retos de financiamiento se mantienen, el instituto no cuenta con reglas de operación y aún no está claro el proceso e interacción que se tendrá con los gobiernos subnacionales.

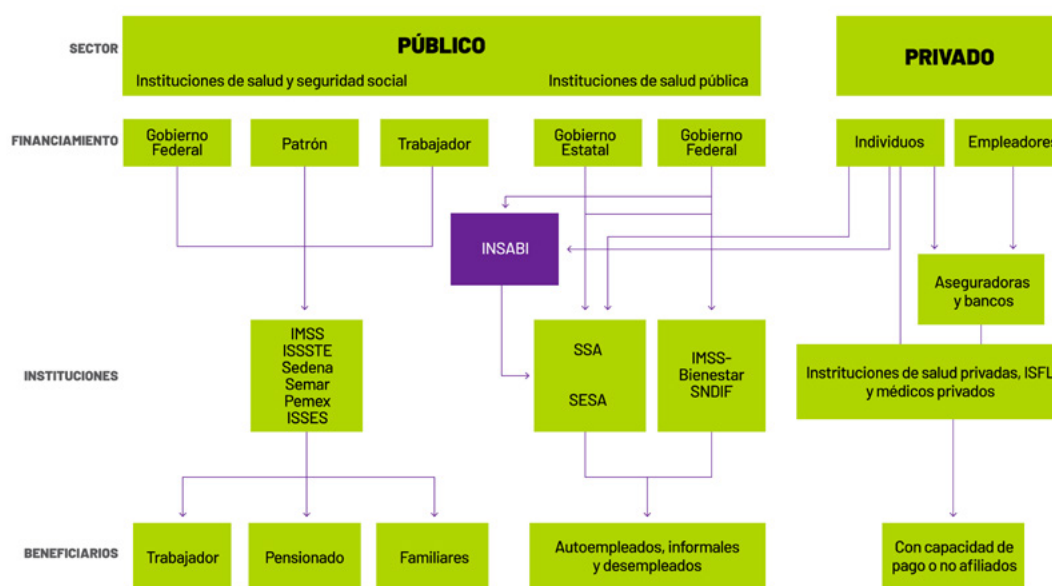
## 2.1.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO

En México, el sistema de salud se encuentra fragmentado y es heterogéneo; el acceso a los servicios de salud depende del nivel de ingresos o trabajo (CIEP, 2018). A través del sector público, las instituciones de seguridad social cubren a jubilados, trabajadores y sus familiares, y de 2004 a 2019, el Seguro Popular dio atención a una parte de la población sin seguridad social; ahora con el INSABI se busca cubrir al total de esta población. En cambio, las personas de mayores ingresos pueden acceder a seguros privados (Ver figura 1). Esta fragmentación tiene como consecuencia una atención desigual; por ejemplo, el paquete de servicios de una persona afiliada a INSABI equivale a 22.5% del paquete de IMSS o SSSTE (CIEP, 2018).

Una manera de conocer los antecedentes y heterogeneidades del sistema de salud en México es analizar los avances en materia de cobertura universal del siste-

ma de salud. El tema de universalización ha estado en la agenda nacional desde hace 20 años, cuando el Plan Nacional de Salud (PNS) 2001-2006 hablaba de la democratización de la salud enfocada a satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos y que les brindara protección financiera (Méndez-Méndez, 2020). Sin embargo, la universalización de la salud aún no se ha alcanzado, pues existen retos en la afiliación, los servicios o paquetes de atención y el gasto o seguridad financiera, los cuales se profundizan con la Covid-19 y se analizan más adelante. La Cobertura Universal en Salud (CUS) se define como asegurar servicios de salud de calidad para todas las personas que lo necesitan, sin poner en riesgo su situación económica (OMS, 2018). Para alcanzar este objetivo es necesario incluir tres dimensiones o ejes: **afiliación; servicios o paquetes de atención y gasto o seguridad financiera** (Ver figura 2). Se analiza cada una de estas dimensiones con datos de la ENIGH 2016 y 2018.

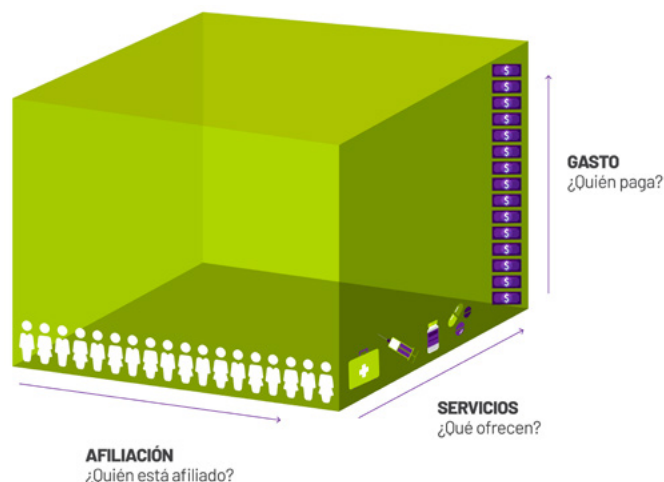
Gráfico 1. Sistema Nacional de Salud



 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (Dantés, 2011).



**Gráfico 2. Las tres dimensiones de la cobertura universal de salud (CUS).**



**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (OMS, BM, 2015).

La afiliación hace referencia a la derechohabencia o inscripción de una persona o una institución o programa de salud. La afiliación no es sinónimo de cobertura (CIEP, 2018), es una de las tres dimensiones que incluye la cobertura universal. Por lo tanto, la afiliación es una condición necesaria, mas no suficiente, para alcanzar la CUS.

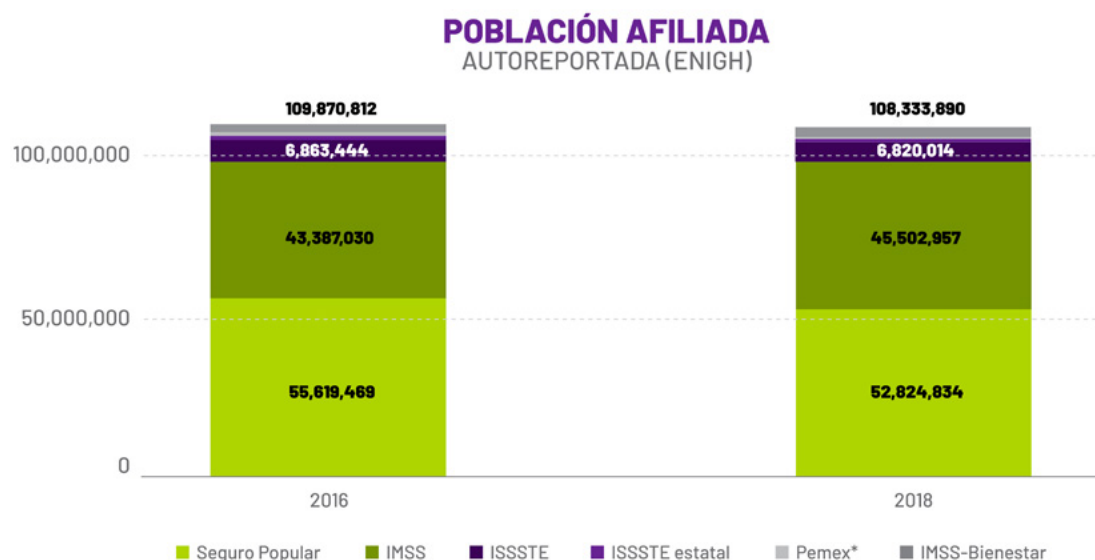
## A. AFILIACIÓN: ¿QUIÉN ESTÁ CUBIERTO?

De acuerdo con la ENIGH, la población afiliada a los servicios públicos de salud se redujo de 82.1% de la población total en 2016 a 81.5% en 2018, esto es un millón 536 mil 922 personas menos (Ver figura 3). En contraste, la

población que no está afiliada al sistema público de salud se incrementó en un millón 120 mil 525 personas de 2016 a 2018. Además, como se mencionó en el capítulo 1, en 2018 la población que vivía con carencias de acceso a servicios de salud fue 16.2%.

La reducción en la población afiliada al sistema público de salud, por un lado, está vinculada al incremento en la población que se autorreportó no afiliada a ningún subsistema; por otro, también puede estar relacionada a los esfuerzos de eliminar las duplicidades de afiliación en el sistema (CNPSS, 2020).

**Gráfico 3. Población afiliada por subsistema**



**Nota:** Pemex\* incluye a los afiliados a Pemex, Sedena y Semar. El total incluye duplicidades de afiliación.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de ENIGH 2016 y 2018.



La segunda dimensión de la CUS tiene como objetivo incluir los paquetes de servicios de salud que demande la población, considerando la situación sociodemográfica nacional (OMS, 2018). Esta segunda variable incluye la capacidad física y humana, y teóricamente se conoce como amplitud de los servicios.

Para cuantificar la cobertura en paquetes de servicios se consideran las enfermedades o intervenciones incluidas en cada uno de los subsistemas de salud. En 2019, el IMSS, el ISSSTE y Pemex cubrían 8 mil intervenciones de la CIE<sup>14</sup>, el Seguro Popular cubría un total de mil 807 e IMSS-Bienestar 50 intervenciones.

Lo anterior implica que, mientras el programa de IMSS Bienestar incluye aproximadamente 50 intervenciones básicas de salud pública (vacunas, acciones de prevención y exámenes de detección), las personas afiliadas a los servicios médicos de Pemex tienen acceso a cirugías estéticas y cosméticas como parte de la prestación del contrato colectivo de trabajo (Pemex, 2019). En el caso del

## B. PAQUETES DE SERVICIOS, RECURSOS FÍSICOS Y HUMANOS: ¿QUÉ SERVICIOS ESTÁN CUBIERTOS?

Catálogo Único de Servicios de Salud (CAUSES)<sup>15</sup> del entonces Seguro Popular, éste corresponde a 22.58% del catálogo del IMSS e ISSSTE.

En específico, **la atención de la diabetes<sup>16</sup> es diferenciada**, en IMSS


Bienestar únicamente se tiene acceso al examen de diagnóstico, en contraste con los afiliados al entonces Seguro Popular e IMSS, que tenían 6 y 11 tipos de complicaciones de diabetes cubiertas, respectivamente. Entre estas intervenciones encontramos diabetes mellitus originada en el embarazo y diabetes mellitus insulinodependiente con diversas complicaciones.

En cuanto a los recursos físicos y humanos, también se presentan diferencias significativas. La tabla 1 muestra los resultados en cuanto a algunos indicadores de recursos físicos y humanos seleccionados. **A nivel nacional, el número de médicos, enfermeras y camas por cada 1,000 habitantes se redujo**; el cambio más pronunciado corresponde al número de camas que pasó de 1.6 en 2012 a 1.1 en 2019.

**Tabla 1. Capacidad y acceso: indicadores por instituciones (por cada 1,000 derechohabientes)**

DESCRIPCIÓN	AÑO	IMSS	ISSSTE	PEMEX*	SEGURO POPULAR	IMSS-BIENESTAR	NACIONAL	OCDE
<b>Camas censables</b>	2012	0.9	0.9	4.7	1.2	0.9	1.6	4.8
	2019	0.7	0.7	2.8	1.3	0.3	1.1	4.8
<b>Médicos</b>	2012	1.3	1.4	4.6	1.8	0.6	2.2	3.2
	2019	1.3	1.5	4.0	2.2	0.5	2.0	3.3
<b>Enfermería</b>	2012	1.6	1.6	5.8	2.3	1.1	2.6	8.8
	2019	1.5	1.7	3.5	3.0	1.0	2.4	9.1

**Nota:** Las variables se calculan por cada 1,000 habitantes para el caso de la OCDE y a nivel nacional; y por cada 1,000 derechohabientes en el caso de las instituciones o programas. Pemex\* incluye a Sedena y Semar.

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de ENIGH 2016 y 2018.

**14.** Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE) que permite conocer las causas de mortalidad, enfermedades y otros motivos de atención que afectan a la población. Se consideró el total de las intervenciones, ya que, aunque se solicitó el catálogo de servicios, las respuestas convergen a que se cubren todos los servicios que necesite la persona afiliada. Por la agregación de IMSS, se llega al total de 8 mil intervenciones a partir de las 12 mil 643 intervenciones de la CIE.

**15.** Solo se consideran las intervenciones incluidas en el CAUSES y no las 66 que cubría el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC).

**16.** En 2018, la diabetes representó la segunda causa de muerte y se diagnosticaron 8.5 millones de mexicanos con diabetes.

Como resultado de la fragmentación del sistema de salud, los recursos humanos y físicos por subsistema son muy diferentes. Los indicadores de Pemex son los que más se acercan o incluso superan al promedio de la OCDE. En contraste, los indicadores más bajos se presentan en IMSS-Bienestar, seguidos por los indicadores del IMSS e ISSSTE.


De acuerdo con la tabla 2, los recursos físicos y humanos disponibles para la atención de padecimientos oncológicos son muy diferentes por subsistema y geográficamente. El mayor número de consultorios, camas y médicos

para la atención de padecimientos oncológicos se concentran en SSa, seguido por el IMSS. Sin embargo, Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León concentran 37.7% de los consultorios en el IMSS, mientras que Tlaxcala no cuenta con recursos físicos y humanos para este padecimiento.

En el ISSSTE, únicamente los estados de Baja California, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Tabasco y Tamaulipas reportaron camas de oncología. Por su parte, Ciudad de México concentra 74.2% de los consultorios, 82.1% de las camas y 64.0% de los médicos oncológicos de Pemex.

**Tabla 2. Capacidad y acceso para Oncológico: indicadores por instituciones**

SUBSISTEMA / PROGRAMA	CONSULTORIOS	CAMAS	MÉDICOS
IMSS	138	275	208
IMSS BIENESTAR	0	1	0
ISSSTE	28	58	96
SSA	271	855	565
Pemex*	31	67	25
Otros	64	31	71
<b>Total</b>	<b>532</b>	<b>1,287</b>	<b>965</b>

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (DGIS, 2020)

La tercera dimensión de la CUS corresponde a los recursos económicos disponibles en el sistema de salud, ya que está vinculado con la seguridad financiera que busca evitar que el gasto de bolsillo de los hogares no ponga en riesgo su situación económica.

México mantiene una brecha de más de 3 puntos del PIB en el presupuesto que destina a su sistema de salud, respecto a lo sugerido por la OMS y al promedio que los países de la OCDE destinan a este sector. Además, la recomendación internacional es tender a una composición 80/20 entre el gasto pú-

## C.RECURSOS ECONÓMICOS: GASTO PER CÁPITA Y GASTO DE BOLSILLO ¿QUÉ PROPORCIÓN DE LOS COSTOS ESTÁN CUBIERTOS?

blico y gasto privado (OMS, BM, 2015), esto con la finalidad de evitar que el gasto privado<sup>17</sup> sea tan elevado que conlleve a gasto catastrófico<sup>18</sup> o gasto empobrecedor<sup>19</sup> a causa del gasto en salud.

Al comparar el gasto público contra el gasto de bolsillo se observa que únicamente en la población derechohabiente de Pemex, el gasto público supera el 80% sugerido por la OMS y el BM: 87% del gasto total es público y 13% es gasto de bolsillo. En contraste, para la población de IMSS Bienestar, el gasto de bolsillo es superior al gasto público (Ver figura 4). El

**17.** En México, más de 90% del gasto privado corresponde al gasto de bolsillo de los hogares (Sesma-Vázquez, 2002).

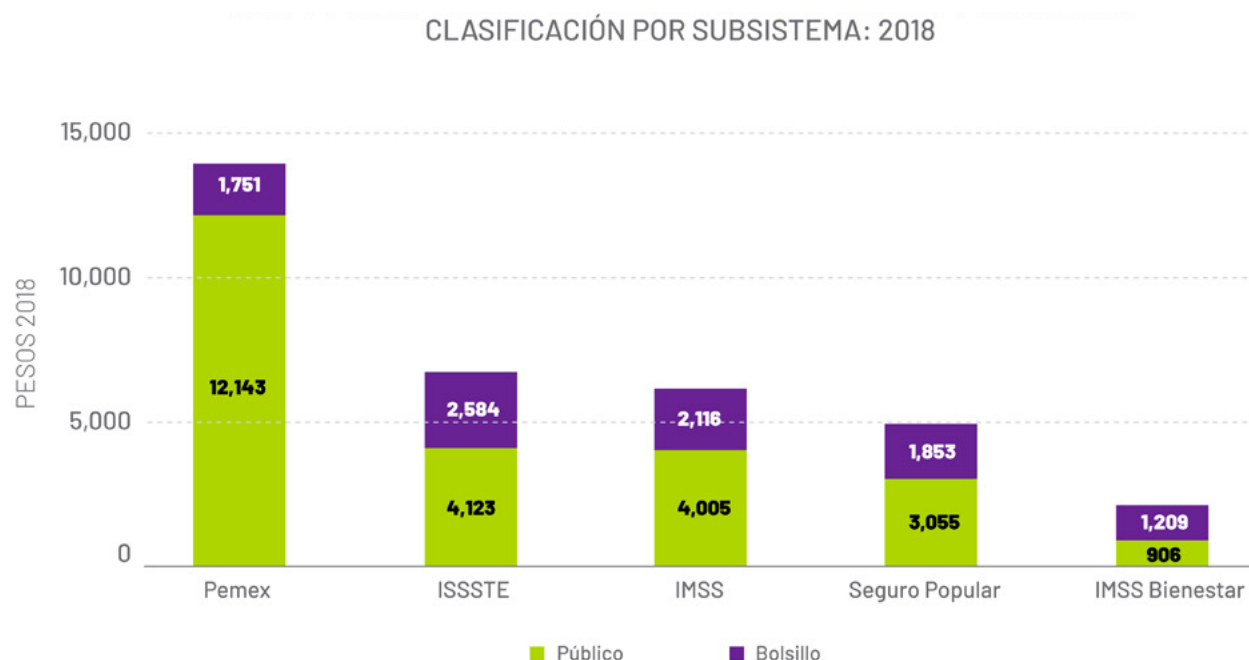
**18.** Un hogar incurre en gasto catastrófico en salud cuando su gasto de bolsillo en salud representa 30% o más de su ingreso disponible (Méndez-Méndez, 2017).

**19.** El gasto empobrecedor se refiere al gasto en salud que realizan los hogares y que los ubican por debajo de la línea de pobreza alimentaria desarrollada por el CONEVAL (Secretaría de Salud, 2015)

incremento en el gasto de bolsillo de la población más vulnerable podría ser resultado del bajo nivel de gasto per cápita. Además, la inexistencia de mecanismos de

protección contra el riesgo financiero por gastos en salud origina y perpetúa un círculo vicioso de enfermedad y pobreza (OMS, 2018).

**Gráfico 4. Gasto per cápita y gasto de bolsillo promedio**



 **Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de la SHCP y del INEGI

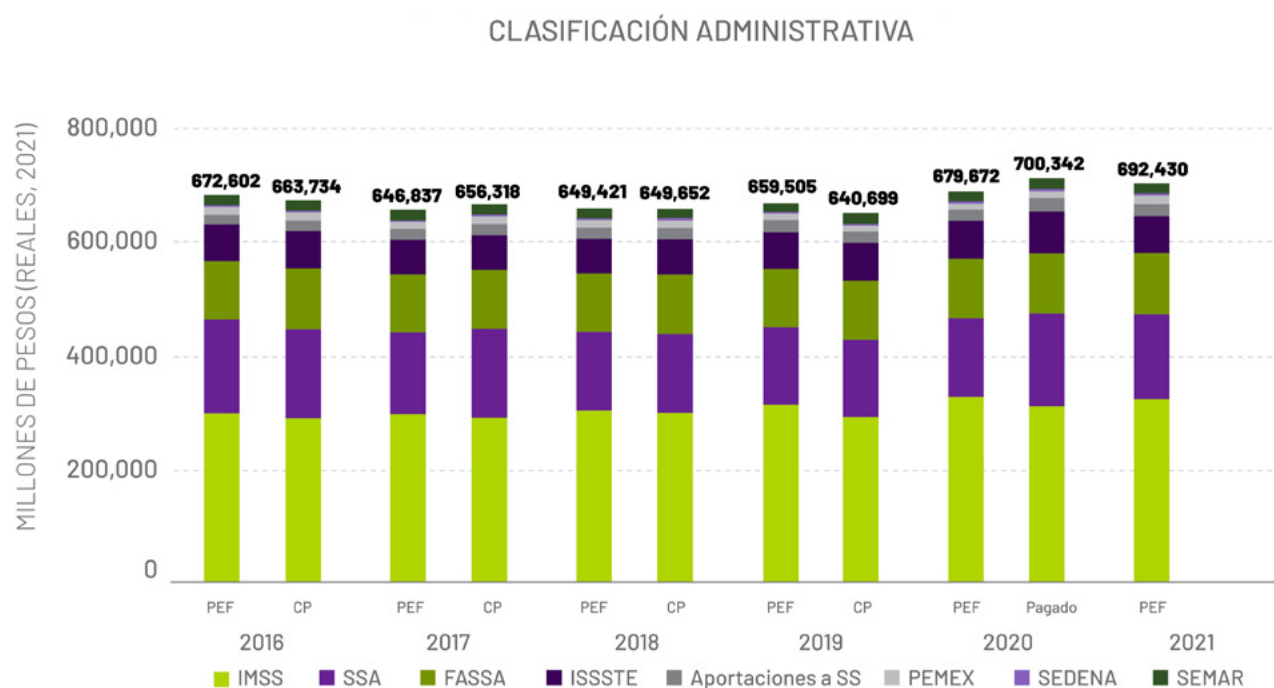
## 2.1.2 GASTO PÚBLICO EN SALUD

En México, el presupuesto público para salud ha sido insuficiente para dar respuesta a la creciente demanda de los servicios de salud (CIEP, 2018). En 2021<sup>20</sup>, el presupuesto para salud se ubicará al mismo nivel que el gasto ejercido en 2013, pero con 10.5 millones de mexicanos más debido al crecimiento poblacional.

La figura 5 muestra que, de 2016 a 2019, el presupuesto para salud se contrajo 3.5%, en términos reales. Durante este periodo el presupuesto reforzó la tendencia inercial al bajo crecimiento, con recortes en SSa, FASSA, Pemex y Sedena por 15.2%, 1.0%, 20.9% y 6.2%, respectivamente, en términos reales.

**20.** El aumento del presupuesto en salud como porcentaje del PIB se debe a la caída de 8% del PIB estimado para 2020.

**Gráfico 5. Gráfico total en salud 2016-2021**



**Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de la SHCP

Además, en 2019, los programas presupuestarios de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad y el Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" de la SSA dejaron de recibir recursos. Asimismo, de 2018 a 2019, el presupuesto de PROSPERA Programa de Inclusión Social y el Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras disminuyó 96.3% y 73.5%, respectivamente; estos programas desaparecieron en 2020.

Se observa que para el año 2020 hubo un aumento en el presupuesto para salud y que con la pandemia el presupuesto aprobado en PEF se modificó y aumentó 3.04%, aunque al cuarto trimestre de 2020 no parece haber utilizado estos recursos extra.

Para el año 2021 se planea gastar 1.9% más de lo aprobado en 2020, pero 1.1% menos que el presupuesto modificado. Lo anterior sigue siendo insuficiente para atender

la crisis sanitaria provocada por la Covid-19. Este aumento de recursos se concentra en la creación de 18 mil 426 plazas laborales, lo que haría que México pase de tener 2.0 a 2.1 médicos por cada 1,000 derechohabientes. El promedio de la OCDE es 3.3 médicos por cada 1,000 habitantes (CIEP, 2020).

Además, el presupuesto de 2021 oficialmente incorpora los recursos del INSABI. Anteriormente, los programas relacionados con el instituto eran tres: Medicamentos gratuitos<sup>21</sup>, FASSA y Seguro Médico Siglo XXI. Para 2021, desaparece el programa Seguro Médico Siglo XXI, por lo cual el INSABI considera una parte del programa de Atención a la Salud y alcanza un monto de 198 mil 334 millones de pesos (mdp), lo que representó un aumento de 4.5% y 3.9% respecto a 2019 y 2020, respectivamente.

En el anexo 1 se encuentra la lista de programas y su presupuesto modificado para 2020.

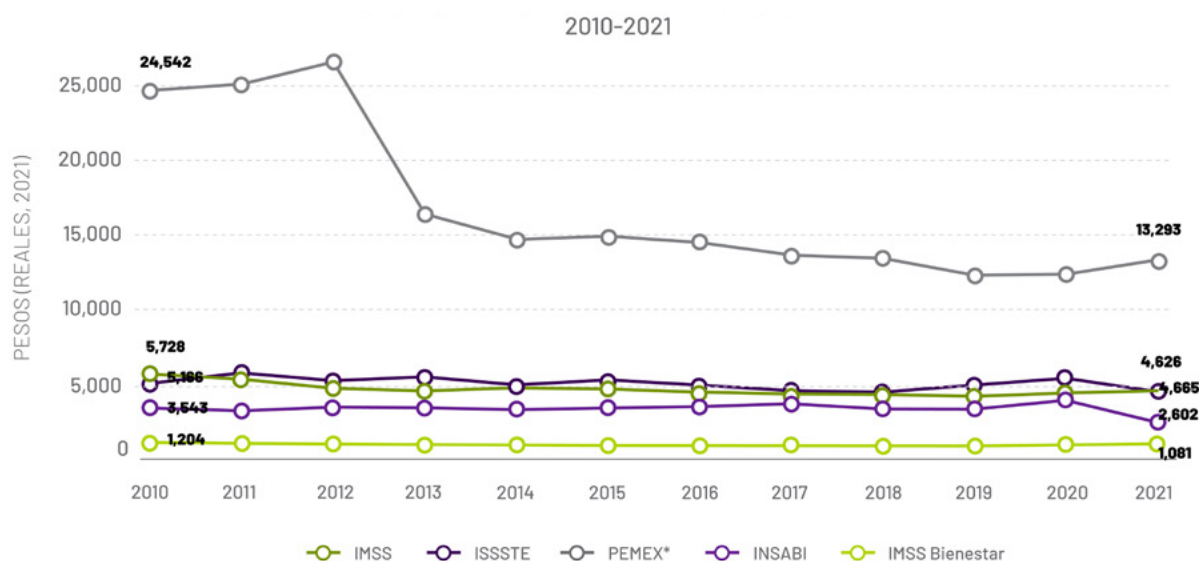
## 2.1.2.1 GASTO PER CÁPITA

Las reducciones y aumentos del gasto público en salud se reflejan en el gasto per cápita, el cual permite conocer cuál sería el monto disponible, en teoría, para cada persona afiliada o adscrita a algún sistema o programa de salud. Este gasto puede incrementarse por dos vías: una disminución en la población o un aumento en el presupuesto.

### POR SUBSISTEMA DE SALUD

De acuerdo con la figura 6, de 2010 a 2021, **el gasto per cápita de todos los subsistemas se contrajo**. Pemex presenta la mayor contracción, al pasar de 24 mil 542 pesos en 2010 a 13 mil 293 pesos en 2021. El gasto per cápita del IMSS disminuyó 19.2% en términos reales. Además, en el ISSSTE e IMSS Bienestar el presupuesto per cápita se contrajo 9.7% y 10.2%, respectivamente.

**Gráfico 6. Gasto per cápita por subsistema**



**Nota:** La categoría de Pemex\* incluye a las personas afiliadas a Pemex, Sedena y Semar.  
**INSABI:** Seguro Popular antes de 2020.

**Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de la SHCP e informes de resultados de subsistemas.

Por su parte, de 2010 a 2020, el gasto per cápita de Seguro Popular (ahora INSABI) aumentó 12.6%. Sin embargo, en 2021 presenta la mayor reducción debido a que el aumento en el presupuesto no corresponde con la

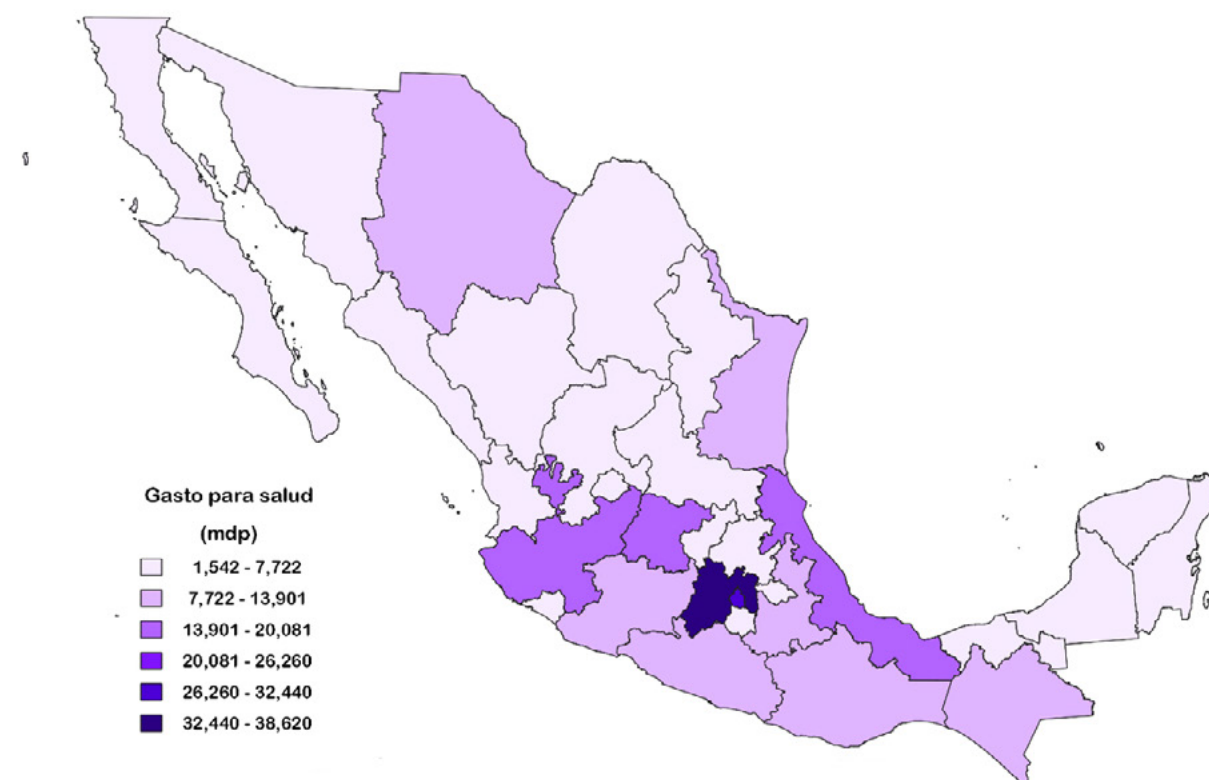
ampliación para llegar a toda la población sin seguridad social, por lo que pasó de \$3,991 pesos en 2020 a \$2,602 pesos por persona.

La figura 7 muestra la heterogeneidad del presupuesto para salud conformado por ramo 12 (SSa), FASSA y gasto estatal por entidad federativa en 2018. La diferencia en el presupuesto por entidad federativa llegó a ser hasta de 37 mil 77 mdp; el presupuesto de Estado

## POR ENTIDAD FEDERATIVA

de México y Ciudad de México fue 38 mil 620 mdp y 30 mil 892 mdp, respectivamente. En contraste, las entidades federativas de Baja California Sur y Colima con montos inferiores a mil 869 mdp.

**Gráfico 7. Presupuesto para la salud por entidad federativa (Incluye ramo 12, FASSA, gasto estatal)**



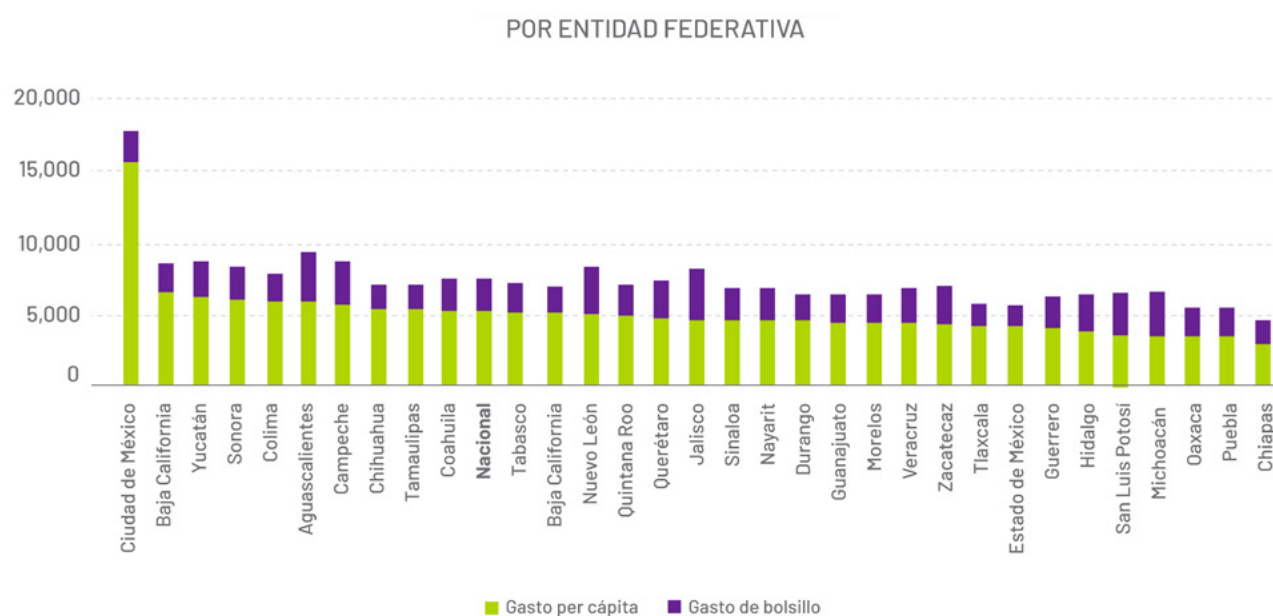
**Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de SICUENTAS


Los recursos del ramo 12 se situaron entre 22 mil 305 mdp y 320 mdp; las entidades con mayores recursos para salud a través de este ramo fueron Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Puebla y Guanajuato. El gasto estatal de Ciudad de México fue 10 mil 498 mdp contra 0.6 mdp de Chiapas. La inequidad geográfica del gasto total en salud es adicional a la que existe por institución o programa de atención a la salud (CIEP, 2018). El presupuesto por entidad federativa se determina, en parte, por el tamaño de la población; por esta razón se realiza el análisis per cápita a continuación.

El gasto total en salud por persona difiere hasta en \$13,118 pesos de acuerdo con la entidad federativa en

la que se encuentre. El gasto público y el gasto de bolsillo presenta una diferencia de \$12,524 pesos y \$1,979 pesos, respectivamente. El gasto público de Ciudad de México fue \$15,553 pesos por persona como resultado de la centralización de aspectos administrativos, seguido por Baja California Sur con \$6,636 pesos por persona. En contraste, el gasto público en Oaxaca, Puebla y Chiapas fue menor a \$3,588 pesos por persona. La media a nivel nacional fue \$5,312 pesos (Ver figura 8). El gasto de bolsillo por entidad se ubicó en un rango que va desde \$1,494 a \$3,474 pesos anuales. Jalisco, Aguascalientes y Nuevo León presentaron un gasto de bolsillo mayor a \$3,000 pesos. Las entidades con menor gasto de bolsillo son Estado de México, Tlaxcala y Tamaulipas.

**Gráfico 7. Gasto total en salud**



 **Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de SHCP, INEGI y SICUENTAS

## 2.1.3 LA RESPUESTA EN SALUD ANTE LA COVID 19

El 11 de marzo de 2020 la OMS caracterizó a la Covid-19 como pandemia; es decir, *la propagación mundial de una nueva enfermedad* (OMS 2020a, OMS 2020b) y, en México, el 24 de marzo 2020 se publicó el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la Covid-19 (DOF, 2020).

**La respuesta a la pandemia incluía enfocar esfuerzos en tres aspectos:** Garantizar el acceso al diagnóstico y trata-

miento para todos; impulsar y optimizar la capacidad del sistema de salud, y mantener los servicios preexistentes de salud (OCDE, 2020).

**Para esta respuesta sería necesario contar con personal necesario, insumos adecuados y capacidad física.** En las secciones previas se muestran los indicadores por tipo de institución, que de manera general reflejan el estatus de estas variables al inicio de la pandemia. Ante esa situación los principales retos se abordan a continuación.



**Personal.** En suma, México cuenta con 2 médicos por cada mil habitantes y 2.4 enfermeras por cada mil habitantes. Para alcanzar el promedio de los países de la OCDE sería necesario incrementar a 3.3 el número de médicos y 9.1 el número de enfermeras.

**Insumos.** En este aspecto se destaca en primer lugar el número de pruebas aplicadas y el suministro de protección y emergencia. Sólo en el caso del número de pruebas, el promedio de los países de la OCDE ronda las 155 pruebas por cada 1,000 habitantes; México tiene una tasa de 0.15 pruebas por cada 1,000 habitantes<sup>22</sup> al 12 de enero 2021 (Méndez-Méndez, 2020).

**Capacidad física.** Hace referencia al número total de camas disponibles; es decir, camas hospitalarias en general. Aunque de manera más específica se requieren camas de cuidado intensivo, las camas hospitalarias pueden ser utilizadas de manera temporal si se equipan adecuadamente. En este aspecto, México cuenta con 1.1 camas por cada mil habitantes. Para alcanzar el promedio de los países de la OCDE se requeriría incrementar 4.3 veces el número de camas actuales (Méndez-Méndez, 2020).

Sólo para estos tres rubros sería necesario 0.94 puntos del PIB adicionales al presupuesto aprobado en el año 2020 para salud. En el ejercicio del gasto, que se presenta en

## RETOS

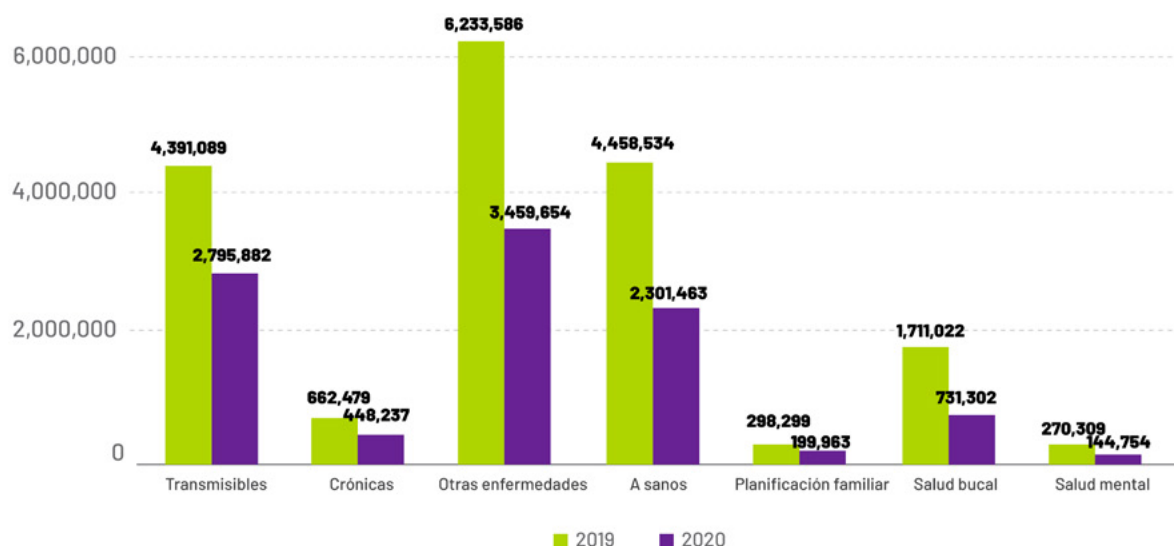
la siguiente sección, lo que se observó es un incremento de 3.04% respecto al monto aprobado para este año, equivalente a 0.09 puntos del PIB (Méndez-Méndez, 2020).

Interrupción de los servicios preexistentes de salud. Uno de los efectos indirectos de la Covid19 ha sido la interrupción de servicios de salud, esto se puede deber tanto a una falta de oferta como a una falta de demanda de la atención.


**Durante el primer semestre de 2020, las consultas cayeron 47.0%**, al pasar de 44 millones 565 mil 889 a 23 millones 636 mil 743 en 2019. Seis de cada diez consultas que se dejaron de otorgar corresponden a consulta subsecuente. En 2020, 18.8% de las consultas fue por enfermedades crónicas, lo cual está en línea con la transición epidemiológica que atraviesa actualmente el país. La categoría con menor participación es salud mental con 2.0% del total en 2019 y 1.9% del total en 2020.

Las reducciones en consultas de primera vez durante el primer semestre de 2020, respecto al mismo periodo de 2019, se muestran en la figura 9. En términos porcentuales la mayor caída se da en las consultas de salud bucal con 57.3% menos, seguida de consultas a sanos y salud mental con 48.4% y 46.4% menos consultas, respectivamente.

**Gráfico 9. Consultas médicas enero-junio 2019 vs 2020: primera vez**



**Nota:** Datos preliminares de 2020, actualizados al 18 de enero de 2021.

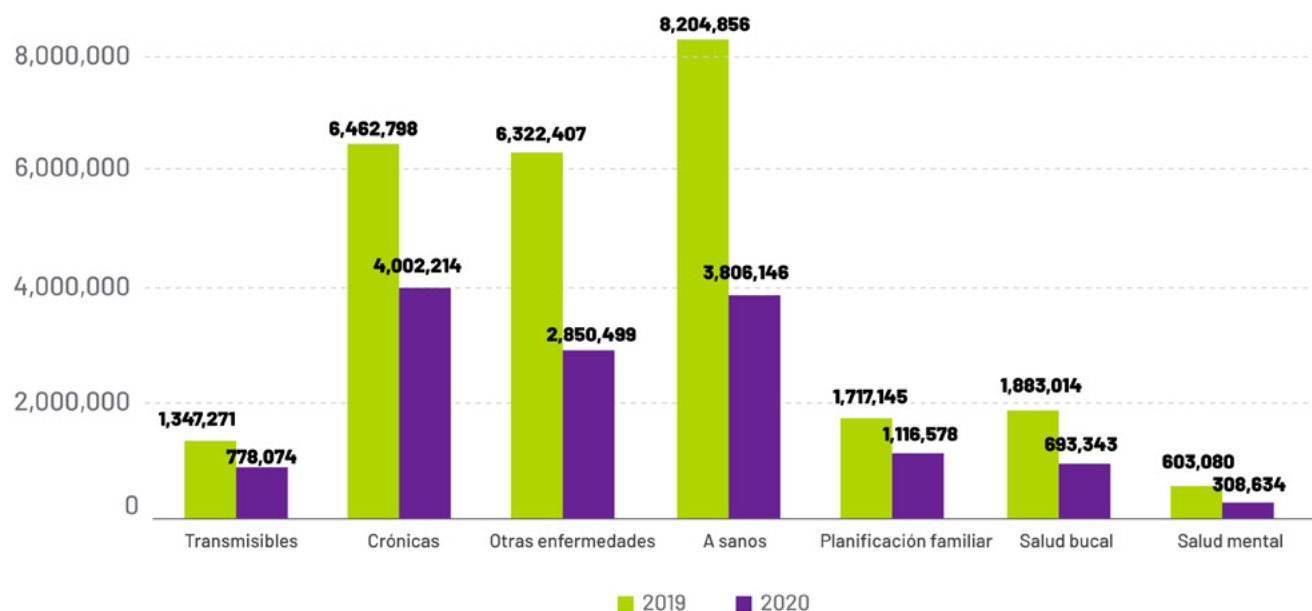
 **Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de la DGIS, SSA.

**22.** El promedio de la OCDE es 155 pruebas por cada 1,000 afiliados, los países de Latinoamérica han realizado 29 pruebas (BID, 2020).

También, las consultas subsecuentes de salud bucal tuvieron la mayor caída en términos porcentuales, con 63.2% menos consultas. Las consultas a sanos fueron 4

millones 398 mil 710 menos respecto a 2019, así como la caída de 2 millones 460 mil 584 en consultas de enfermedades crónicas (Ver figura 10).

**Gráfico 10. Consultas médicas enero-junio 2019 vs 2020: subsecuente**



**Nota:** Datos preliminares de 2020, actualizados al 18 de enero de 2021.



**Fuente:** Elaboración propia del CIEP, con información de la DGIS, SSA.

Las reducciones en consultas de primera vez y subsecuentes muestran un panorama nacional sobre el impacto indirecto en la interrupción de servicios pre-

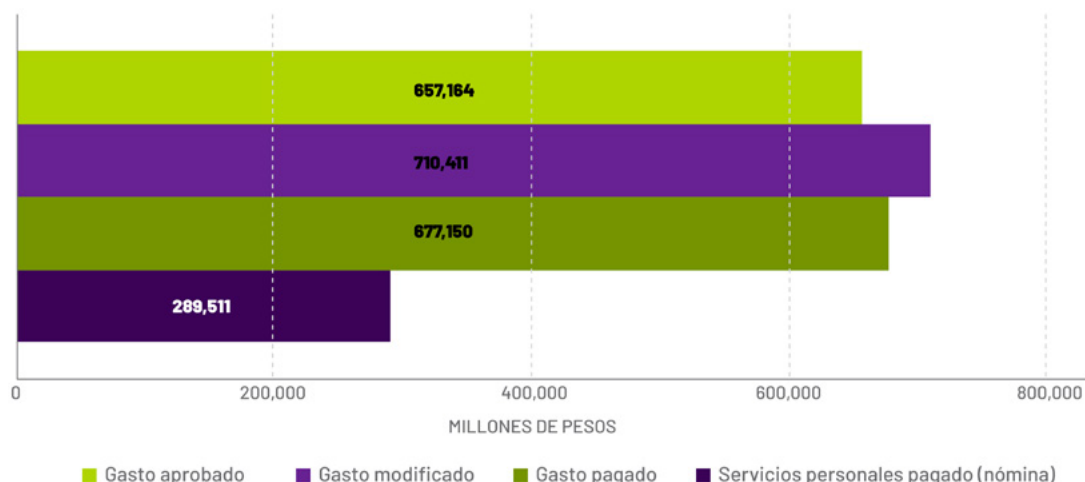
existentes de salud, los cuales podrían tener implicaciones durante los siguientes años, así como requerimientos financieros.

**Al cierre del año 2020, el gasto pagado por el sector salud fue 4.7% menor al presupuesto modificado. El presupuesto para salud durante el año de pandemia aumentó 8.36% respecto al**

## GASTO PÚBLICO EN SALUD DURANTE 2020

gasto ejercido en 2019 y 3.04% respecto al monto aprobado para 2020. El pago de servicios personales (nómina) alcanzó 42.75% del presupuesto pagado (Ver figura 11).

**Gráfico 11. Gasto del sector salud al cuarto trimestre del 2020**



**Nota:** El gasto modificado resulta de incorporar las adecuaciones presupuestarias al presupuesto aprobado.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con datos de los informes al Congreso de la Unión de SHCP.

De acuerdo con los avances trimestrales, se encuentra que, en los cuatro trimestres de 2020, el gasto del sector salud fue inferior al presupuesto programado que resultó al incorporar las adecuaciones presupuestarias al presupuesto aprobado.

En los primeros tres meses del año 2020, el gasto ejercido por el sector salud ascendió a 20.3% de todo el gasto aprobado; Pemex gastó más del presupuesto que le habían programado, mientras que IMSS e ISSTE gastaron menos.

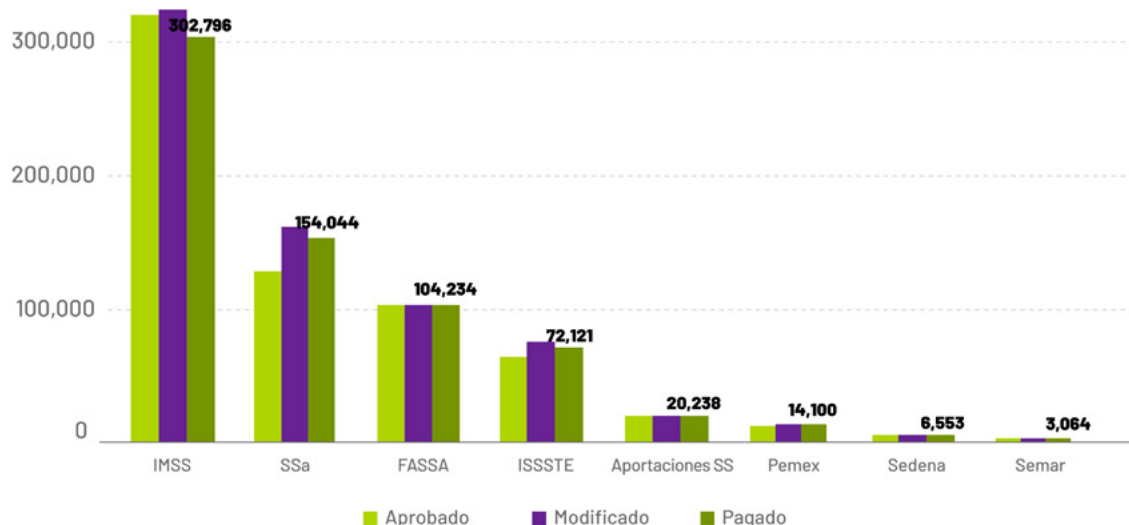
Al segundo semestre de 2020, todos los subsistemas del sector salud gastaron menos de lo programado en el presupuesto, pero para el tercer trimestre de 2020, los subsistemas de salud gastaron entre 61.8% y 80.9% de su

presupuesto aprobado. El presupuesto ejercido al tercer trimestre por el sector salud fue 435 mil 72 mdp.

Finalmente, al cuarto trimestre de 2020, el IMSS ejerció menos del presupuesto que tenía aprobado, mientras que el ISSSTE, la SSa y los servicios médicos de Pemex ejercieron un presupuesto menor al modificado pero mayor al aprobado; es decir, menos de lo que se programó ante la pandemia por Covid-19 (Ver Figura 12).

En resumen, los recursos destinados a salud no se ocuparon en su totalidad, a pesar de la necesidad de atención por la Covid-19 durante 2020.

**Gráfico 12. Gasto público por subsistema de salud al cuarto trimestre del 2020**



**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de SHCP.

Dentro del gasto programado para proyectos de inversión para hacer frente a la Covid-19, se encuentra la adquisición de ventiladores, equipos de diagnóstico y adquisición de equipamiento para la reconversión de hospitales para la atención de pacientes.

## AMPLIACIÓN DE CAPACIDAD FÍSICA

En 2020, el monto aprobado para proyectos de inversión para hacer frente a la pandemia fue 4 mil 125 mdp; sin embargo, el monto ejercido alcanzó 2 mil 519 mdp, esto representa 0.4% del gasto modificado del sector salud. Este monto ejercido únicamente estuvo a cargo del IMSS (Ver tabla 3).

**Tabla 3. Presupuesto para proyectos de inversión para hacer frente a la pandemia**

CONCEPTO	INVERSIÓN TOTAL (A)	MONTO MODIFICADO (B)	MONTO EJERCIDO (C)	AVANCE (C/B)
Equipo médico	9,773.10	2,783.64	1,570.04	56.4%
Ventiladores	7,713.70	753.36	528.50	70.2%
Unidades médicas/reconversión	652.57	587.82	419.97	71.4%
Otros	0.70	0.00	0.00	0.0%
<b>Total</b>	<b>18,140.06</b>	<b>4,124.83</b>	<b>2,518.52</b>	<b>61.1%</b>

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (SHCP, 2020)

Del gasto ejercido, 62.3% corresponde a la adquisición de equipo médico para la atención de la Covid-19. Para la compra de ventiladores se destinaron 528.5 mdp y 420

mdp para la adquisición de unidades médicas temporales y reconversión hospitalaria.

## 2.1.4 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

Las estrategias de reasignación del gasto público han sido las más utilizadas en el mundo para hacer frente a las necesidades de atención que incluyen no sólo la atención por Covid-19, sino también el mantenimiento de los servicios preexistentes de salud.

Dentro de las herramientas que se han utilizado para la respuesta inmediata está: la creación de un fondo para la respuesta por Covid19, reasignaciones presupuestarias entre sectores, priorización del presupuesto a la salud (Gupta & Barroy, 2020) y la creación de programas presupuestarios emergentes y/o temporales para dar seguimiento y trazabilidad al gasto (Social Health Protection Network, 2020).

En México, el 18 de marzo de 2020 se aprobó la creación de un fondo para la Prevención y Atención de Emergencias por hasta 180 mil 733 mdp, pero este monto no fue exclusivo para el sistema de salud. Además, como se detalló en la sección anterior, el gasto

## INCREMENTO AL GASTO

total en el sector salud durante 2020 no incrementó respecto al monto ejercido en 2019, lo cual podría disminuir los recursos existentes para mantener los servicios y atención médica


Se contempla un presupuesto de 35 mil 153 mdp para cubrir aproximadamente 116 millones de personas. En la primera semana de octubre se realizó el primer anticipo por 6 mil mdp<sup>23</sup>. En la

## VACUNAS

tabla 4 se presenta el número de dosis que se planea comprar por laboratorio y el total de población que sería inmunizada.

**Tabla 3. Presupuesto para proyectos de inversión para hacer frente a la pandemia**

LABORATORIO	NÚMERO DE DOSIS (MILLONES)	DOSIS POR PERSONA	POBLACIÓN INMUNIZADA (MILLONES)
COVAX	51.5	2	26
Pfizer	34.4	2	17
AstraZeneca	77.4	2	38
CanSino	35.0	1	35
Sputnik V	22.0	2	11
AstraZeneca (India)	2.0	2	1
Sinovac	10.0	2	5
Total	232.3		133

 **Fuente:** Elaboración propia con datos de la conferencia matutina presidencial del 16 de febrero de 2021.

Los recursos para la compra de la vacuna contra Covid-19 no provienen de una reasignación presupuestaria entre otros sectores ni al interior del sector salud, sino del Fondo de Salud para el Bienestar<sup>24</sup>, el cual se encarga de atender padecimientos de alta especialidad para población que no cuenta con afiliación a instituciones de seguridad social.

Este fondo, con la creación del INSABI y con la compra de la vacuna, reduciría su saldo en 75% respecto al monto que tenía al segundo trimestre de 2020, y podría arriesgar los recursos comprometidos para la atención de enfermedades de mayor especialidad, crónicas y que representan un costo significativo para las familias.

La reconversión hospitalaria implica usar camas de áreas distintas que puedan equiparse y modificarse a fin de prestar atención de cuidados intensivos a pacientes de Covid-19. En abril de 2020, se emitieron los Lineamientos para la Reconversión Hospitalaria (LRH), que establecen los criterios que deben de cumplirse en las tres etapas de la atención de Covid-19 (PNUD, 2020).

## RECONVERSIÓN HOSPITALARIA

aportaron hasta 8,000 camas hospitalarias, 97 camas de cuidados intermedios y 600 camas en UCI. Además, el gobierno federal contrató 3,300 camas de hospitales privados, incluidas 500 de cuidados intensivos.

➔ **Etapas 1:** se designaron 33 hospitales exclusivos para la atención de Covid-19<sup>25</sup> y cinco Institutos Nacionales que recibirían a pacientes de Covid-19 sólo en áreas especiales. De acuerdo con PNUD (2020), los 33 hospitales

➔ **Etapas 2:** camas reconvertidas de los hospitales de la etapa 1 y otras que camas que puedan ser reconvertidas en hospitales que no cumplen con los requisitos de la etapa 1. Se contaron con 132 hospitales, con un total de 18 mil 377 camas hospitalarias y mil 180 en UCI. Estos hospitales tendrían que seguir atendiendo a su demanda habitual de servicios y recibir además a pacientes con Covid-19.

**23.** Cifras obtenidas de la conferencia matutina del 13 de octubre de 2020.

**24.** Antes Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC).

**25.** 13 hospitales de la SSA, 18 del IMSS y 2 hospitales del ISSSTE.

➔ **Etapa 3:** hospitales que podrían expandir su capacidad para atender a pacientes desplazados de los hospitales Covid-19 en áreas independientes, sin arriesgar las intervenciones que realizan. En total se contaron con 42 mil 194 camas.

No obstante, no se encontraron datos oficiales sobre el número de camas adicionales que se adquirieron por la

reconversión hospitalaria de unidades temporales de Covid-19<sup>26</sup>. En varios medios de comunicación se mencionó que México incrementó en 375.6% las camas de cuidados intensivos para pacientes de Covid-19 (La Jornada, 2020). Mientras, el IMSS incrementó en 38.9% el número de camas en ocho entidades federativas, esto es mil 712 camas más (Ver tabla 5).

**Tabla 5. Reconversión hospitalaria: IMSS (enero 2021)**

ENTIDAD	CAMAS ANTES DE RECONVERSIÓN	TOTAL	VARIACIÓN
Querétaro	380	484	27.4%
Hidalgo	270	332	23.0%
Puebla	402	609	51.5%
Morelos	183	302	65.0%
Guanajuato	620	932	50.3%
Nuevo León	1,038	1,188	14.5%
Jalisco	1,290	1,853	43.6%
Michoacán	221	416	88.2%
<b>TOTAL</b>	<b>4,404</b>	<b>6,116</b>	<b>38.9%</b>

**Nota:** El total corresponde a la suma de las camas antes de reconversión más mil 712 camas.

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (IMSS, 2021)

En cuanto a las estrategias para mantener los servicios preexistentes de salud, las principales recomendaciones se orientan en aplicar tres estrategias de priorización de los servicios de salud: triaje<sup>27</sup>, uso de telemedicina y definir un paquete de servicios que no podrán ser interrumpidos como vacunas y seguimiento a enfermedades crónicas, entre otras.

Además de los esfuerzos que realizan los países por aplanar la curva de contagios de Covid-19 y evitar que la pandemia se acelere, los gobiernos también deben proteger otros servicios de salud esenciales que van desde el trabajo de parto y la inmunización, hasta la atención

## PAQUETE DE SERVICIOS SIN INTERRUPCIÓN

del VIH y la tuberculosis, la diálisis y el tratamiento del cáncer (CGD, 2020).

**La atención de la pandemia durante 2020 requería aumentar el presupuesto del sector salud en 0.94 puntos del PIB, (Tabla 6) esto es 10.8 veces el gasto adicional al aprobado que se hizo en 2020.** Este presupuesto considera la contratación de médicos y enfermeras, la compra de pruebas y aumentar el número de camas. El gasto del sector salud al cuarto trimestre de 2020 fue 19 mil 985 mdp más respecto al monto aprobado, que representó 0.09 puntos del PIB.

**26.** En Ciudad de México se habilitó de manera temporal el Centro de Convenciones Citibanamex como hospital para la atención a la Covid-19, el cual contó con 240 camas, incluidas 36 de terapia intermedia.

**27.** Es un sistema de selección y clasificación de pacientes en los servicios de urgencia, basado en sus necesidades terapéuticas y los recursos disponibles para atenderlo.

**Tabla 6. Respuesta presupuestaria ante la Covid19**

PRIORIDADES	ABRIL - DICIEMBRE 2020 (MDP)	% PIB
Personal	165,151.9	0.7
Insumos	43,614.8	0.2
Inversión	7,982.4	0.03
Total	216,749.1	0.94

**Nota:** Para personal se considera incrementar al doble el número de enfermeras con un salario mensual de \$18,254 pesos; la contratación de médicos para alcanzar el promedio de la OCDE de 3.3 con un salario mensual de \$29,956 pesos. Insumos contempla la compra de pruebas con un precio unitario de \$2,201.9 pesos. Incrementar al doble el número de camas (El IMSS contemplo \$1,255,837,916 para la adquisición de 21 mil 500 camas)

 **Fuente:** Elaboración propia con datos de (DGIS, 2020); (IMSS, 2020); (CNPSS, 2020); (INEGI, 2017); (INEGI, 2019); (OCDE, 2014).

## 2.2 EDUCACIÓN

La crisis sanitaria por la Covid-19 no sólo ha tenido consecuencias en el sector salud. El confinamiento también implicó el cierre de escuelas alrededor del mundo, lo que representa que más de mil 600 millones de niños interrumpirán el proceso educativo que transitaban, reduciendo el aprendizaje de cada uno de ellos y con posibles aumentos en las tasas de abandono escolar (De Hoyos, 2020).

La educación abona a la recuperación de las crisis a través de la aportación de normalidad, conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo, además de que se crean las bases para disminuir brechas sociales y económicas (UNICEF, 2020). Por ello, la educación no debe suspenderse a pesar de una emergencia sanitaria. Sin embargo, dada la crisis sanitaria, se optó por el cierre de escuelas como una medida para prevenir los contagios.

Existe evidencia que muestra un impacto desproporcionado de la crisis de la Covid-19 sobre las mujeres. A diferencia de recesiones anteriores, esta crisis produjo un aumento en el desempleo femenino en Estados Unidos, dado que las mujeres se encargan en mayor medida del cuidado infantil ante el cierre de las escuelas, al tiempo que enfrentan una mayor probabilidad de reducir sus horas de trabajo. Se

advierde que, incluso antes de la contingencia sanitaria de 2020, los cambios en los horarios escolares derivaron en cambios en la participación laboral femenina, lo que pone de manifiesto una probable ampliación de la desigualdad de género en la crisis actual, dado que las mujeres comprometen en mayor medida sus oportunidades de empleo al quedarse en casa al cuidado de los niños (Francesca Caselli, Francesco Grigoli, Damiano Sandri, Antonio Spilimbergo, 2021).

En México, las clases presenciales se suspendieron a partir de marzo de 2020 y para finales de abril, en aproximadamente 180 países, las escuelas se encontraban cerradas o parcialmente cerradas (The World Bank, 2020). En este contexto, el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes se ve perjudicado por la suspensión de clases presenciales.

No obstante, durante 2020, la política y estrategia para combatir los efectos de la Covid-19 en el Sistema Educativo Nacional (SEN) no contó con una inversión adicional al presupuesto educativo de 2020. Lo anterior en un contexto en el que sólo 56.4% de los hogares en México tiene acceso a internet y únicamente 44.3% cuenta con una computadora (INEGI, 2019).

### 2.2.1 TAMAÑO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN NACIONAL

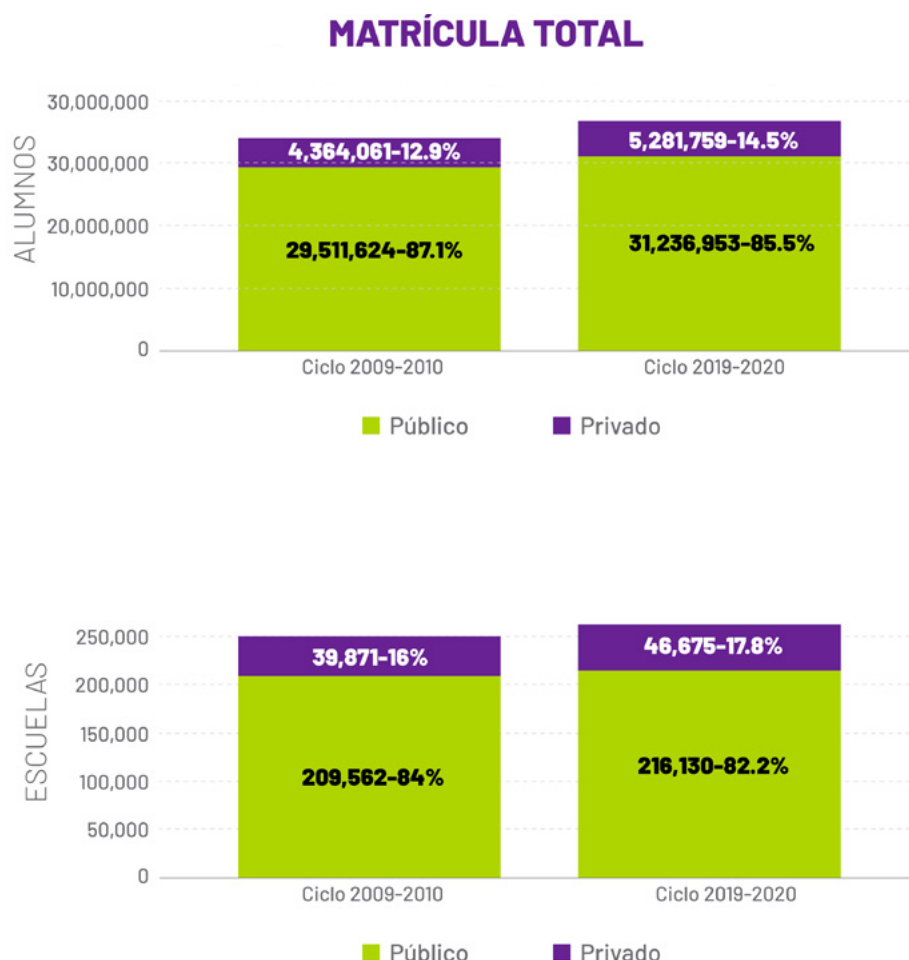
En los últimos diez años, el sistema educativo mexicano ha crecido y se ha caracterizado por ser, en su mayoría, público y gratuito, como lo estipula el Artículo 3° constitucional. De acuerdo con la SEP (SEP, 2021), la matrícula total<sup>28</sup> en México incrementó de 33 millones 875 mil 685 alumnos en el ciclo escolar 2009-2010 a 36 millones 518 mil 712 alumnos en el ciclo 2019-2020. Sin embargo, la

proporción de alumnos matriculados en el sistema público disminuyó de 87.1% en el ciclo escolar 2009-2010 a 85.5% en el ciclo 2019-2020 (ver figura 13). En relación con el número total de escuelas, este presentó un incremento en los últimos 10 años y, al igual que la matrícula, el porcentaje de escuelas de sostenimiento público disminuyó de 84% a 82.2% del total.

**28.** Incluye únicamente la matrícula escolarizada.



**Gráfico 13. Matrícula total y número de escuelas del SEN por ciclo escolar y sostenimiento.**



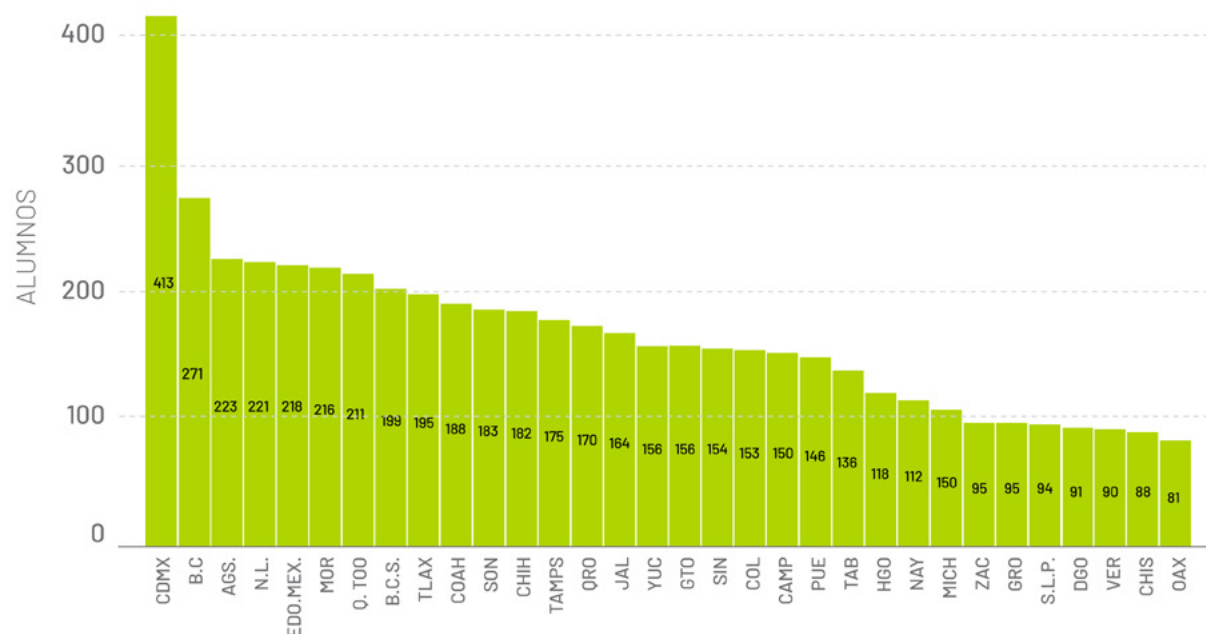
**Fuente:** Elaborado por el CIEP con información de la SEP

La matrícula pública de educación indígena ascendió en el ciclo escolar 2019-2020 a 1.2 millones de alumnas y alumnos, lo que representó 4% de la matrícula total pública y 5.5% de la matrícula pública de educación básica (SEP, 2020). Estos alumnos acuden a 22 mil 080 escuelas públicas.

Respecto a la distribución geográfica de los alumnos matriculados en el sistema público, durante el ciclo escolar 2019-2020, en relación con el número de alumnos

por escuela, las entidades con más alumnos por cada plantel educativo fueron Ciudad de México, Baja California y Aguascalientes. En cambio, Veracruz, Chiapas y Oaxaca fueron las entidades con menos alumnos por escuela (ver Figura 14). Es preciso mencionar que las entidades con más alumnos por cada plantel educativo se encuentran entre las entidades con menores niveles de pobreza en el país. Asimismo, las entidades con menos alumnos se encuentran entre las más pobres, con cifras de pobreza por arriba de 60% (CONEVAL, 2019).

**Gráfico 14. Alumnos por escuela por entidad federativa 2010-2020**



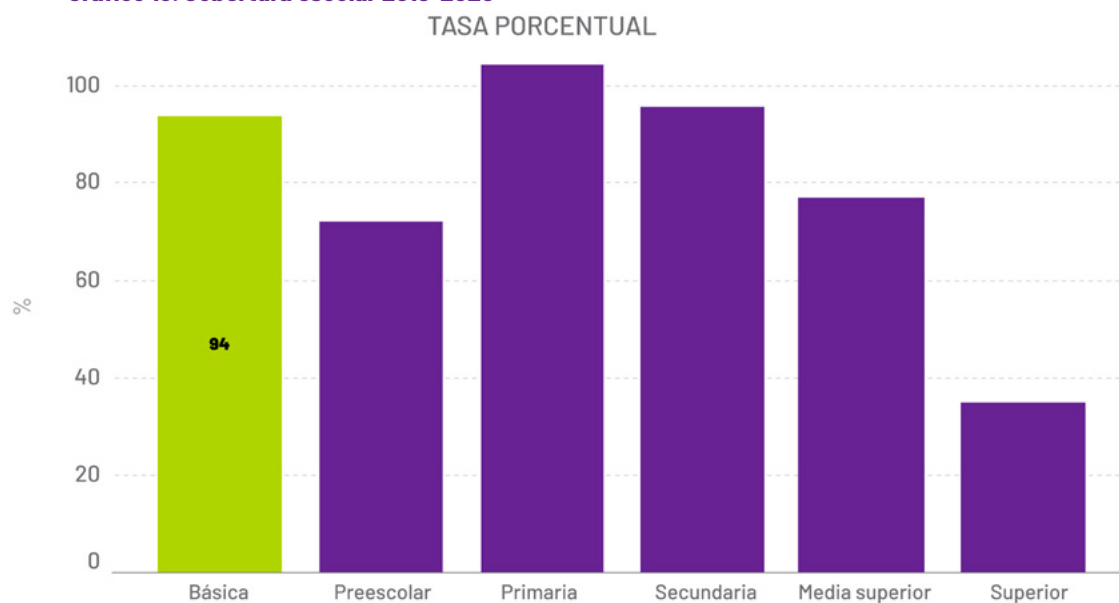
**Fuente:** Elaborado por el CIEP con información de la SEP

## 2.2.1.2 INDICADORES EDUCATIVOS

La educación básica es el nivel educativo que cuenta con el mayor número de alumnos inscritos, respecto al grupo de población en edad reglamentaria para cursar en dicho nivel. La educación básica registró una tasa de cobertura escolar de 94% durante el ciclo escolar 2019-2020, la más alta de todos los niveles educativos. Sin embargo, esta tasa es la más baja registrada en los últimos siete

años (SEP, 2020). Dentro de la educación básica se observa que el nivel preescolar tuvo una tasa de cobertura de 71.7%, mientras que a nivel primaria y secundaria se reportaron tasas de 104.2% y 95.7%, respectivamente (ver figura 15). Para estos niveles hubo más niñas inscritas que niños, con excepción de la educación indígena, donde esta proporción es inversa (Tabla 7).

**Gráfico 15. Cobertura escolar 2019-2020**



**Nota:** La tasa de cobertura de educación básica se trata de un promedio ponderado de las tasas de cobertura de los niveles preescolar, primaria y secundaria.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP con información de la SEP

El nivel superior tiene menos alumnos inscritos respecto al total de jóvenes en edad de cursar ese nivel, pero a diferencia de la educación básica, el número de alumnos inscritos ha incrementado de 25.6% en 2009-2010 a

34.9% durante el ciclo 2019-2020. Cabe señalar que, durante el ciclo 2019-2020, fueron más mujeres inscritas que hombres, tal como lo muestra la tabla 7.

**Tabla 7. Cobertura educativa por sexo 2019-2020**

NIVEL EDUCATIVO	HOMBRES	MUJERES
Preescolar	71.1%	72.3%
Primaria	104.1%	104.3%
Educación indígena	50.6%	49.4%
Secundaria	94.9%	96.5%
Media superior	74.5%	79.9%
Superior	34.1%	35.8%

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (SEP, 2020)

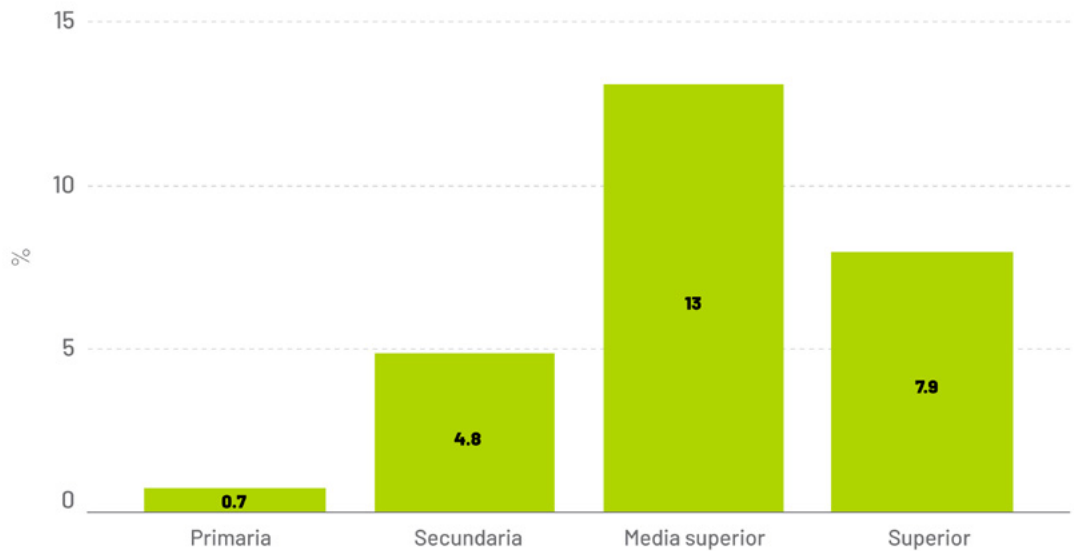
En cuanto a la eficiencia terminal, que mide cuántos alumnos concluyen el nivel al que están inscritos respecto al total de alumnos inscritos al inicio del ciclo escolar, se observa la tasa de eficiencia terminal durante el ciclo escolar 2018-2019 para el nivel primaria fue de 96.2%; secundaria 86.3% y para educación media superior de 64.8%. Por su parte, este indicador para educación indígena se ubica en 92.7%; es decir, 3.5 puntos porcentuales por debajo de la cifra que presenta la educación no indígena.

Por otra parte, las tasas de reprobación observadas son consistentes con las tasas de eficiencia terminal, pues la tasa de reprobación durante el ciclo escolar 2018-2019 en educación media superior fue de 12.9%; en secundaria fue 5.5% y para primaria fue de 1.1%. (SEP, 2020).

El abandono escolar en primaria y media superior ha disminuido del ciclo escolar 2009-2010 al ciclo escolar 2018-2019, 0.2 y 1.9 puntos porcentuales, respectivamente. Asimismo, las tasas observadas para secundaria y educación superior se ubican en 4.8% y 7.9%, respectivamente (ver figura 16). Para el ciclo escolar 2019-2020 se estima que las tasas para los niveles primaria, secundaria, media superior y superior sean 0.7%, 4.2%, 10.2% y 7.4%, respectivamente (SEP, 2020).

Además, durante el ciclo escolar 2018-2019, las mujeres abandonaron menos sus estudios que los hombres. Como se observa en la tabla 8, la tasa de abandono es mayor en hombres que en mujeres en todos los niveles educativos.

**Gráfico 16. Abandono escolar 2018-2019. Tasa Porcentual**



 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de la SEP

**Tabla 8. Abandono escolar por sexo 2018-2019**

NIVEL EDUCATIVO	HOMBRES	MUJERES
Primaria	0.8%	0.6%
Secundaria	5.8%	3.7%
Media superior	15.2%	10.9%

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (SEP, 2020)

La evidencia señala que factores económicos como la pobreza y la desigualdad económica están asociados con el acceso a la educación y la deserción. La Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS) 2012 (SEP, 2012), así como el Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior (SEP; INSP, 2015) indican que más de la mitad de las y los jóvenes que abandonaron sus estudios lo hicieron principalmente por las siguientes razones: 36.4% por falta de dinero para cubrir los gastos educativos (útiles, pasajes o inscripción), 7.8% por disgusto por el estudio, 7.2% por darle más importancia al trabajo que el estudio, 7.1% por problemas para entender a los maestros y 6% por darse de baja por reprobación de materias.

### CAUSAS DE DESERCIÓN ESCOLAR EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La principal razón para abandonar los estudios tanto para mujeres como para hombres es la falta de dinero (37.7% y 39.1%, respectivamente). Sin embargo, para las mujeres, la segunda y tercera razón de deserción corresponden a un embarazo o haber tenido un hijo (11.8%) y a haberse casado (8.8%).

Los problemas para entender a los maestros también es una de las principales causas de deserción, lo que se relaciona con la carencia de habilidades y conocimientos básicos por parte de los estudiantes para continuar con su formación académica (De Hoyos, 2020).

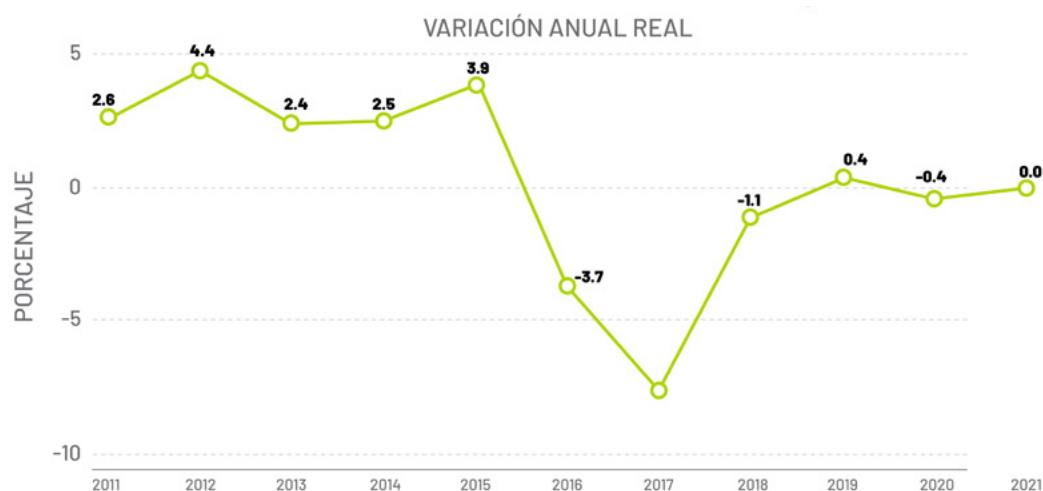
## 2.2.2 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Entre 2010 y 2021, el gasto público educativo<sup>29</sup> ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual de 0.2% real. Para 2021, el gasto educativo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, asciende a 836 mil 404 mdp, monto que representa un nulo crecimiento,

en términos reales, respecto al PEF 2020 (ver figura 17). En términos *per cápita*, se advierte que durante 2021 el gasto educativo ascendería a \$26,776 pesos por estudiante (SHCP, 2019)(SHCP, 2020). En contraste, la educación indígena \$3,344 pesos por alumno.

**29.** Entendido como el total de los recursos asignados a la función educación, más lo asignado al ramo Educación Pública a través de funciones distintas a educación.

**Gráfico 17. Evolución del gasto público educativo, 2011-2021**



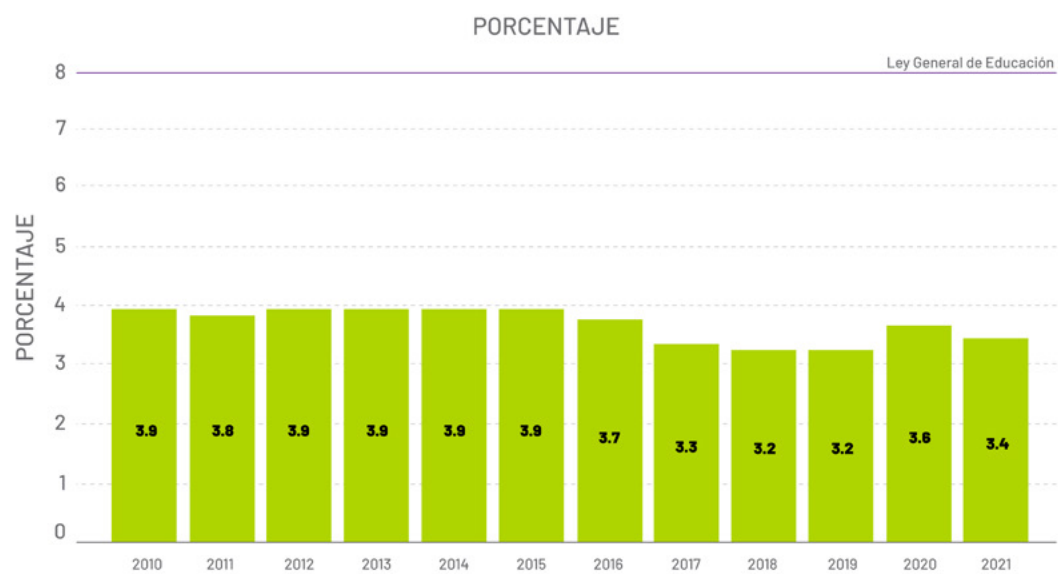
**Nota:** Cuenta Pública: 2010 a 2019. PEF: 2020y 2021.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP

El gasto educativo de 2021 concentra 3.4% del PIB, a pesar de que la Ley General de Educación establece un porcentaje mínimo de 8% del PIB enfocado a educación anualmente (ver figura 18). Asimismo, en el Artículo 3º constitucional se establece que los niveles educativos

inicial, preescolar, primaria, secundaria, medio superior y superior, son considerados obligatorios y un derecho para las niñas, niños y adolescentes (NNA), por lo que el Estado se verá obligado a destinar los recursos necesarios para promover y garantizar el derecho a la educación.

**Gráfico 18. Gasto público educativo como porcentaje del PIB, 2010-2021**



**Nota:** Cuenta Pública: 2010 a 2019. PEF: 2020y 2021.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP

Del total de recursos presupuestados para educación en 2021, 98.1% tiene el objetivo de cubrir las necesidades de gasto corriente, como el pago de nómina y otros servicios necesarios para la operación del SEN. Asimismo, 1.8% del gasto en educación será destinado a gasto de capital diferente de obra pública; es decir, a la adquisición, alquiler y mantenimiento de bienes inmuebles. De este modo, 0.04% estará destinado a gasto de obra pública, que se refiere a la construcción y edificación de espacios educa-

tivos, y 0.02% a gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios. En comparación con el PEF 2020, el gasto corriente educativo de 2021 representa un incremento real de 0.1%, en tanto que el gasto de capital diferente de obra pública revela una reducción real de 4.5% y el gasto de obra pública una caída real de 29.7%. De igual manera, el gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios estima un recorte de 3.3% real anual.

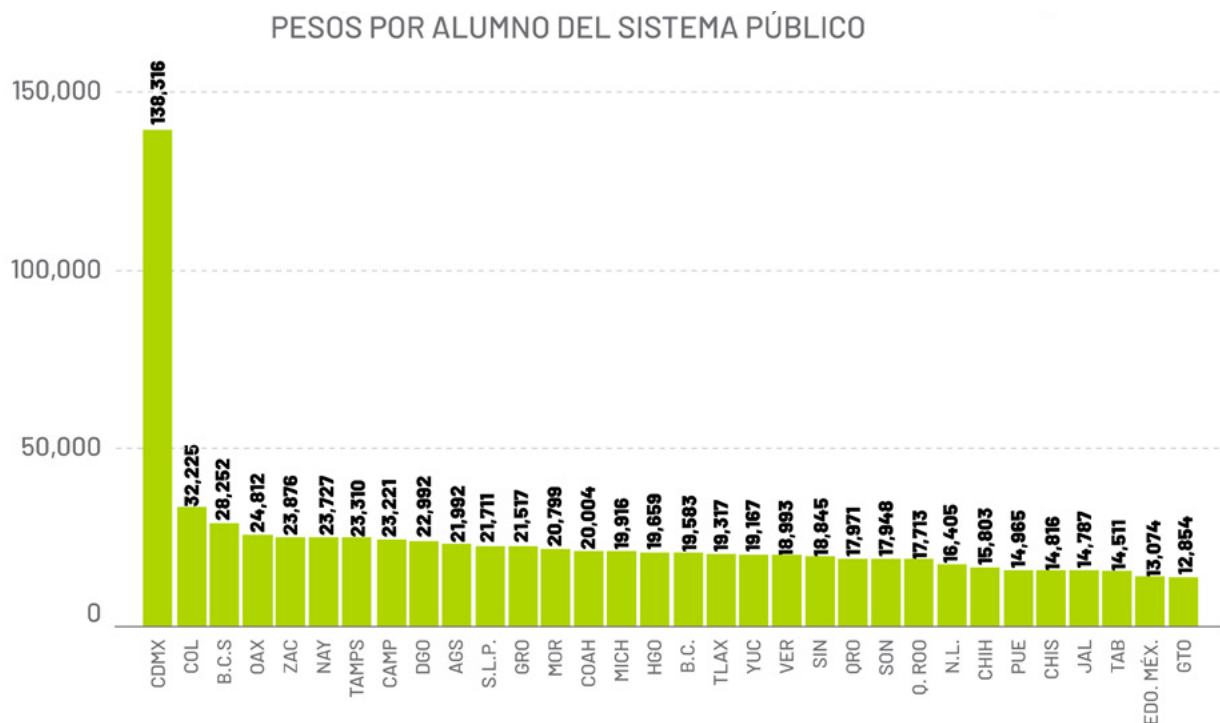
El gasto educativo *per cápita* por estados revela que, como se muestra en la figura 22, Ciudad de México es el estado con el mayor gasto educativo por alumno de sostenimiento público, con \$138,316 pesos para cada alumno del sistema escolarizado. Sin embargo, este monto resulta de los gastos administrativos concentrados en esta entidad ante la presencia de la autoridad educativa en este territorio. Asimismo, Colima, que es la entidad con la menor matrícula pública, destaca como el segundo estado con el mayor gasto educativo por alumno con \$32,225 pesos por estudiante; lo mismo que Baja California Sur, la segunda entidad

## GASTO EDUCATIVO POR ENTIDAD FEDERATIVA

con menor número de alumnos de sostenimiento público a nivel nacional, cuenta con uno de los mayores gastos educativos *per cápita*, que ascendió a \$28,252 pesos por alumno en 2021.

Por el contrario, Guanajuato, que es una de las entidades con mayor número de alumnos, contó con el gasto per cápita más bajo en 2021, que fue de \$12,854 pesos por alumno. De igual forma, para Estado de México, la entidad con la matrícula pública estudiantil más amplia del país, se estimó un gasto por alumno de \$13,074 pesos para 2021. Gráfico 19)

**Gráfico 19. Gasto educativo per cápita por entidad federativa, 2021**



**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP y la SEP.

Respecto a la educación indígena, el PEF 2021 indica que el presupuesto destinado a brindar servicios educativos específicamente a esa población por medio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Dirección General de Educación Indígena, asciende a \$4,123 mdp, 19.9% menos en términos reales que su presupuesto para 2020. Sólo el presupuesto asignado al CONAFE asciende a \$3,973 mdp, 17.3% real por debajo de lo presupuestado para el Consejo en 2020. En el caso de la Di-

rección General de Educación Indígena, su presupuesto para 2020 es de 150 mdp, que implica una reducción de 56.6% en términos reales frente al PEF 2020. **Lo anterior en un contexto en el que 52.3% de la población en zonas rurales no tiene acceso a internet, lo que dificulta que esta población acceda a su derecho a los servicios educativos y se beneficie de la estrategia Aprende en Casa por TV y en Línea para continuar con su formación académica.**

## 2.2.3 EFECTOS DE LA COVID EN LA EDUCACIÓN

Uno de los principales costos educativos directos de la suspensión de clases presenciales es la interrupción, desaceleración y pérdida de aprendizaje (Morduchowicz & García, 2021), así como la limitación en la adquisición de conocimientos y habilidades en la educación básica (De Hoyos, 2020). La evidencia señala que, posterior al cierre de escuelas causado por emergencias sanitarias, las y los jóvenes de entre 14 y 17 años mostraron logros educativos reducidos en comparación con estudiantes de generaciones anteriores (De Hoyos, 2020) (The World Bank, 2020). Las proyecciones globales más recientes **prevén que se perderán casi 0.6 años de escolaridad** debido al cierre de escuelas vinculado a la Covid-19 (The World Bank, 2020).

Conforme a lo anterior, se estima que para 2020 se obtenga un puntaje de 481 puntos en promedio para alumnos de 6° de primaria en la prueba PLANEA (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes); es decir, 24 puntos menos de los que se esperaría obtener en ausencia de la Covid-19. Para esa misma generación, al encontrarse a nivel secundaria, se espera una reducción de la eficiencia terminal, pasando de 88.3% en ausencia de la Covid-19 a 85.8% en presencia del virus.

Las acciones implementadas hasta el momento para continuar con la educación de niñas, niños y adolescentes en el mundo se han enfocado en continuar con las clases a distancia. Para ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace recomendaciones para adaptarse a este modelo de educación, como utilizar plataformas de aprendizaje a distancia ya existentes, desarrollar nuevas plataformas, asociarse con plataformas privadas, utilizar los dispositivos electrónicos de manera apropiada y brindar a los maestros oportunidades de aprendizaje digital (OCDE, 2020).

En México, 33.6 millones de personas de entre 3 y 29 años de edad asistían a la escuela y aulas en el ciclo escolar 2019-2020. Esta población continuó clases a distancia; sin embargo, no todos los estudiantes han podido seguir el ritmo de esta nueva modalidad en igualdad

de condiciones, pues 738 mil estudiantes no pudieron concluir el ciclo escolar 2019-2020 y 5.3 millones no se inscribieron al ciclo escolar 2020-2021, de los cuales 2.3 fue por razones directamente relacionadas con la Covid-19 y 2.9 por cuestiones económicas (INEGI, 2021).

Las clases a distancia dejan de lado a grupos estudiantiles que debido a la brecha digital no tienen acceso a tecnologías de la información, o que la situación socioeconómica de su hogar es vulnerable (De Hoyos, 2020) (UNICEF, 2020). La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) (INEGI, 2019) muestra que 96% de los hogares en México recibe señal de televisión digital, mientras que 56.4% tiene acceso a internet y sólo 44.3% cuenta con computadora. Asimismo, del total de usuarios de internet, 10.7% tiene que salir de su hogar para poder acceder al servicio (INEGI, 2019).

Además de la brecha digital, los estudiantes también se enfrentan al problema de no tener consigo a un adulto que supervise sus actividades escolares. Se sabe que 40% de las alumnas y alumnos, además de vivir en un hogar que no cuenta con dispositivos con acceso a internet, vive con padres que, al trabajar en la informalidad, no son capaces de trabajar desde casa y supervisar los estudios de sus hijos (De Hoyos, 2020).

Todo lo anterior puede conducir a repercusiones por el lado de la demanda educativa, incrementando las tasas de abandono escolar en el futuro, principalmente entre la población más vulnerable. (Morduchowicz & García, 2021) (Banco Mundial, 2021). La falta de conocimientos básicos se asocia con un bajo desempeño escolar y altas tasas de reprobación, las cuales, como se mencionó anteriormente, son causas del abandono escolar en la EMS. Además, las niñas, niños y adolescentes que viven en condiciones de pobreza serán aún más afectados, pues la desigualdad se verá más marcada y derivará en más desigualdad en el futuro (The World Bank, 2020). Los efectos de la Covid-19 en la educación no se limitan a cuestiones de salud pública, sino que también afectan



su entorno económico. La crisis sanitaria provocó pérdidas de empleos y reducción de ingresos en los hogares, lo que los coloca en un estado de presión financiera (The World Bank, 2020). Por lo tanto, podría agravarse el problema del abandono escolar de las y los jóvenes, pues la falta de dinero y la preferencia por un trabajo sobre los estudios son las principales causas de deserción en educación media superior.

Las afectaciones económicas derivadas de la disminución de aprendizaje por el cierre de escuelas también serán percibidas a mediano y largo plazo en forma de una menor productividad e ingresos más bajos (Banco Mundial, 2020) (Morduchowicz & García, 2021). Se estima que cuando se incorporen al mercado laboral los estudiantes que hayan cursado hasta nivel medio superior afectados por el cierre de escuelas durante el ciclo escolar 2019-2020, estos

tendrán pérdidas salariales en promedio de 5% del total de sus ingresos laborales (Morduchowicz & García, 2021).

En cuanto a los efectos en la oferta educativa, es probable que se observen recortes en el gasto público educativo y reducciones en la calidad de la enseñanza, así como en el cierre de escuelas privadas. Lo anterior se daría en escenarios en los que exista una baja en la oferta de maestros a causa de enfermedad, muerte, demora y recorte de salarios y falta de motivación para continuar dedicando tiempo a la enseñanza. En México, la mayor parte de la matrícula es de sostenimiento público y esta proporción podría aumentar, pero no por la creación de nuevas escuelas, sino por la transferencia de alumnos del sistema privado al público por el cierre definitivo de escuelas privadas (Banco Mundial, 2021) (Morduchowicz & García, 2021) (SEP, 2020).

Las emergencias sanitarias exponen a las mujeres a un mayor riesgo de violencia de género asociada con el confinamiento (ONU MUJERES, 2020). Las niñas y adolescentes mujeres ya se encontraban en una situación vulnerable antes de la pandemia, pues los problemas relacionados con el género las ponen en desventaja educativa y el cierre de escuelas puede quebrantar aún más su derecho a la educación. En América Latina, 36% de las niñas y adolescentes mujeres abandonaron sus estudios a causa de embarazo o cuidados maternos. Además, a ellas se les asignan más tareas domésticas y trabajos de cuidado. En México, las niñas entre 12 y 14 años dedican 11 horas más que los hombres a realizar tareas domésticas y cuidados (Plan internacional, 2020).

El cierre de escuelas por emergencias sanitarias o naturales puede conducir a una mayor exposición de las niñas y adolescentes mujeres a la violencia de género, abuso sexual y embarazo (The World Bank, 2020). Bandiera *et al.* señalan que el cierre de las escuelas derivado de la emergencia sanitaria provocada por ébola en Sierra Leona derivó en un incremento de casos de embarazo adolescente. Los efectos de la epidemia fueron visibles aún después de que las escuelas volvieran a abrir, ya que la matrícula escolar entre las niñas disminuyó en 17 puntos porcentuales después de la pan-

## EFFECTOS EN NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES

demia (Bandiera, Buehren, Goldstein, Rasul, & Smurra, 2020).

Por otro lado, la suspensión de clases presenciales puede ampliar la brecha digital de género debido a la desigualdad en el acceso a internet y tecnología utilizados para continuar con la educación a distancia. En países de alto, medio y bajo desarrollo humano, menos de 60% de mujeres tiene acceso a internet. Para países con desarrollo humano medio o bajo, el porcentaje disminuye a menos de 30%. En México, 64.4% tienen acceso a internet y 69.9% a un teléfono móvil (PNUD, 2020). Sin embargo, el uso de tecnologías conduce a otra forma de violencia para niñas y adolescentes mujeres. La violencia digital hacia las niñas y adolescentes mujeres van desde acoso y hostigamiento sexual hasta intentos de enganche para trata de personas (ONU MUJERES, 2020).

En este sentido, la violencia de género puede generar impactos a corto y largo plazo en el desarrollo, incluyendo el rendimiento escolar, capacidad de atención y concentración. Estos impactos serán más evidentes en los hogares más vulnerables, pues se incrementarán las desigualdades en el aprendizaje y la creación de capital humano (Plan internacional, 2020) (The World Bank, 2020).

Para que las escuelas puedan reabrirse y se retomen las clases presenciales, el Banco Interamericano de Desarrollo considera cuatro puntos clave (BID, 2020):

## ESTRATEGIAS PARA UN REGRESO SEGURO A LAS ESCUELAS

**Asegurar distanciamiento social.** Sigue la reapertura escalonada de los centros educativos de acuerdo con el grado escolar o área geográfica; escalonar horarios de asistencia, acondicionamiento de espacios para mantener distancia y evitar o cancelar aglomeraciones en áreas comunes.

**Mantener las escuelas limpias y desinfectadas.** Intensificar la limpieza y desinfección rutinaria en áreas, objetos y superficies comunes para asegurar la higiene de las escuelas.

**Asegurar el bienestar de los alumnos y docentes dentro de las escuelas.** Definir protocolos de respuesta ante alumnos y docentes que presenten síntomas, así como mantener comunicación regular entre docentes, estudiantes y sus familias.

**Asegurar acceso a sitios de lavado de manos.** Las escuelas deben contar con infraestructura y servicios que les permita un lavado de manos constante, como lavamanos en buenas condiciones, suficiente suministro de agua potable, jabón y papel.

Un país que atendió a las necesidades y sugerencias para la reapertura de escuelas fue Alemania, donde la reanudación de clases no incrementó los contagios de la Covid-19.

Después de las vacaciones de verano, las escuelas en Alemania reabrieron bajo estrictas medidas de higiene que, junto con las medidas de contención aplicadas en el país, evitaron brotes más grandes (Isphording, Lipfert, & Pestel, 2020).

Para el caso de México, el regreso a clases presenciales puede verse limitado debido a la falta de infraestructura suficiente para un retorno seguro. México es el país que tiene el mayor número de alumnos por aula en América Latina, con 45 alumnos por aula promedio, igual que Honduras<sup>30</sup>. Además, Ciudad de México es la entidad que tiene un mayor número de alumnos por escuela y la entidad con mayor número de contagios (SSa, 2021).

Además, no todas las escuelas del país cuentan con la infraestructura y servicios básicos para asegurar la higiene de manos y limpieza intensiva de áreas. Durante el ciclo escolar 2019-2020, 27% de las escuelas de educación básica y 22.8% de las escuelas a nivel medio superior reportaron la falta de acceso a agua potable. En tanto que 31.6% de los planteles de nivel básico y 21.2% de escuelas de nivel medio superior carecieron de infraestructura de lavado de manos, como se muestra en la tabla 9.

La reapertura de las escuelas es necesaria por todos los beneficios que ofrece. Además de ser centros de educación donde se aprende y se obtienen conocimientos, las escuelas funcionan como un lugar de protección a la infancia que compensa carencias familiares y permite que las niñas y niños se relacionen socialmente (UNICEF, 2020).

**Tabla 9. Escuelas sin acceso a infraestructura básica y servicios ciclo escolar 2019-2020**

SERVICIO	EDUCACIÓN BÁSICA	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
<b>Agua potable</b>	27%	22.8%
<b>Lavado de manos</b>	31.6%	21.2%
<b>Sanitarios mixtos</b>	17.3%	15.8%

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (SEP, 2020)

**30.** Países como Chile, Argentina, Colombia y Guatemala, tienen 29, 30, 39 y 40 alumnos por aula, respectivamente (BID, 2020).

## 2.2.4 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA ATENCIÓN DE LA EDUCACIÓN ANTE LA COVID-19 Y SU FINANCIAMIENTO

Para continuar con los procesos de enseñanza-aprendizaje a distancia, la Secretaría de Educación Pública (SEP) emprendió la estrategia *Aprende en Casa* por TV y en Línea. Dicha estrategia consistió en difundir y transmitir contenidos y materiales educativos por medio de radio, televisión e internet, a fin de que las y los alumnos del SEN continuaran su formación académica sin interrupciones.

No obstante, durante 2020 esta política y estrategia para combatir los efectos de la Covid-19 en el SEN no contó con una inversión adicional al presupuesto educativo de 2020. Lo anterior en un contexto en el que sólo 56.4% de los hogares en México tiene acceso a internet y únicamente 44.3% cuenta con una computadora (INEGI, 2019). Asimismo, se advierte que 52.3% de la población en zonas rurales no tiene acceso a internet. Dado que, por el contrario, 96% de los hogares en México recibe señal de televisión digital, la estrategia de educación a distancia ha concentrado esfuerzos en la transmisión de contenidos educativos por este medio de comunicación.

En el PEF 2020 se asignaron 300 millones de pesos (mdp) al programa *Producción y transmisión de materiales educativos*, cuyo objetivo es la creación y difusión de contenido educativo en radio, televisión y plataformas digitales. Este presupuesto mostró una reducción de 23.7% en términos reales en comparación con lo ejercido por el programa en 2019. Sin embargo, al cierre del cuarto trimestre de 2020 el programa alcanzó un monto pagado de 342 millones de pesos, 13.8% más que lo aprobado al inicio del ejercicio, pero 13.2% menos en términos reales que lo ejercido por el programa durante 2019.

Asimismo, el presupuesto destinado a la actualización y capacitación docente, a través del *Programa para el Desarrollo Profesional Docente* ascendió a 454 mdp en 2020, presentó una reducción de recursos para este propósito de 0.8% real frente a la Cuenta Pública de 2019. Es posible observar que al cierre del último trimestre del año el programa tuvo un monto pagado de 415 millones de pesos, cifra 8.7% por debajo del presupuesto programado para el año y con un decremento de 9.4% respecto a ejercido en 2019.

De igual manera, el programa *Producción y distribución de libros y materiales educativos* contó con 3 mil 92 mdp de presupuesto para 2020, 23.7% menos en términos reales respecto a lo ejercido en 2019. Al cuarto trimestre de 2020, el programa contó con un monto pagado de

3 mil 111 millones de pesos, 0.6% por encima de lo presupuestado originalmente para el año y 11.4% menos en términos reales en comparación con lo ejercido en 2019. En suma, estos tres programas acumularon durante 2020 un monto pagado de 3 mil 867 mdp, que podrían considerarse como la base para la estrategia de educación a distancia ante la contingencia por la Covid-19. No obstante, en el PEF 2021, el presupuesto asignado para estos programas acumuló 3 mil 703 mdp, que representa 7.4% menos, en términos reales, que lo pagado al cierre de 2020 y 6.9% menos, en términos reales, que lo presupuestado en 2020. Por lo pronto, las clases a distancia continúan para el ciclo 2020-2021 hasta que el semáforo epidemiológico sea verde.

En el agregado, el gasto público educativo para 2021 muestra un crecimiento nulo respecto a 2021, al tiempo que, por parte de la SEP, no se cuenta con información sobre el gasto destinado a la estrategia *Aprende en Casa* por TV y en línea, ni sobre los recursos que se destinarían al acondicionamiento de las escuelas para asegurar el distanciamiento social y las medidas sanitarias necesarias como el lavado de manos.

El gasto público en infraestructura educativa al cierre del último trimestre de 2020 reportó un monto pagado de mil 107 mdp, esto es 131.5% por encima de lo aprobado al inicio del ejercicio fiscal, lo que implica un incremento real de 7.7% en comparación con lo ejercido para el mismo propósito en 2019. No obstante, el presupuesto planeado para infraestructura educativa en 2021 ascendió a 240 mdp, que representa un descenso, en términos reales, de 79.0% respecto al avance reportado al finalizar el cuarto trimestre de 2020.

Por el contrario, el programa *La Escuela es Nuestra*, cuyo objetivo es el mantenimiento y/o acondicionamiento de planteles de nivel básico por medio de una transferencia directa a los comités escolares, reportó un monto pagado al concluir el cuarto trimestre de 2020 de 7 mil 250 mdp, 0.4% por debajo de lo presupuestado al inicio del año, pero 172.2% superior a lo ejercido por el programa en 2019. Para el ejercicio fiscal de 2021, *La Escuela es Nuestra* contó con un presupuesto de 12 mil 280 mdp, que muestra un aumento en términos reales de 63.8% respecto al monto pagado por el programa al finalizar 2020.

Los efectos de la crisis sanitaria y económica en la educación serán más evidentes en el mediano y largo plazo,

cuando la generación de niños que se encuentra en educación básica presente rezagos en su aprendizaje, que a su vez afectará su inserción al mercado laboral. Sin embargo, no se vislumbran estrategias ni acciones, con sus respectivos presupuestos, más allá de la educación a distancia, que permitan paliar estos efectos.

Con la finalidad de estimar cuántos recursos públicos extra tendrían que destinarse para **instalar al menos un lavamanos y con ello atender a uno de los puntos clave propuestos por el BID para el regreso a las escuelas**, se realiza una estimación con base en la inversión que realizó la SEP durante 2018 para instalar 8 mil bebederos en escuelas de nivel básico (INIFED, 2018). Se asumirá que el costo de un lavamanos es similar al costo de un bebedero financiado bajo este proyecto.

A través del Programa Reforma Educativa, el gobierno federal destinó mil 196 mdp para la instalación de los 8 mil bebederos mencionados, lo que indica que cada bebedero costó \$149,455 pesos. La inversión de este

proyecto consideró la implementación de un Proyecto Piloto de Tecnologías Alternativas para emplear fuentes distintas de abastecimiento de agua, como sistemas de captación pluvial y condensación del aire, para suministrar agua a los planteles que carecían de agua entubada o sin abastecimiento regular (INIFED, 2018). Lo anterior sería aplicable a planteles de educación básica sin lavamanos que se encuentran en zonas alejadas y sin acceso a agua.

Actualmente **existen 62 mil 629 planteles públicos de educación básica que necesitan tener la infraestructura de acceso al agua para la instalación de al menos un lavamanos**. El costo estimado por lavamanos es de \$149,455 pesos, por lo que **se necesitarían aproximadamente 10 mil 376 mdp<sup>31</sup> para cumplir con un elemento fundamental para el regreso seguro a las aulas**. Esta cifra representa el 1.2% del gasto educativo y 0.04% del PIB. Cabe mencionar que este costo podría ser menor tomando acciones de transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

## 2.3 IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENDER LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN Y SALUD ANTE LA COVID-19

En este capítulo se presentó la evidencia sobre el insuficiente financiamiento público para salud y educación, los cuales son derechos constitucionales y elementos clave para que las personas rompan con la trampa de pobreza y se disminuya la desigualdad. Durante los últimos 10 años, ambos sectores han contado con menos recursos de los que necesitan para brindar los servicios médicos y educativos a la creciente población mexicana.

La Covid-19 evidencia y profundiza los rezagos en salud y educación que existen en México. Aun así, durante 2020 no se visualizó que el financiamiento público se ajustara para fortalecer las políticas relacionadas con paliar los efectos de la crisis sanitaria, educativa, ni económica.

Por su parte, el sector salud ha visto, año con año, recortes a su presupuesto. México destina 2.9% del PIB a brindar servicios médicos de calidad a toda su población, mientras que la OMS indica que se tiene que invertir, al

menos, 6% del PIB<sup>32</sup>. Adicionalmente, el presupuesto que se distribuye a las instituciones de salud y por entidad federativa no considera aspectos demográficos ni epidemiológicos, lo que resulta en un gasto per cápita que profundiza las desigualdades entre la población. Para atender las necesidades de salud vigentes se necesitan 2.6% del PIB adicionales. Estos recursos pueden venir de una eficiencia en la asignación de los recursos o bien, de encontrar recursos adicionales específicos para el sector.

Por lo tanto, la pandemia nos toma con un sistema de salud vulnerable y sin recursos. Aunque se redistribuyeron más recursos públicos para responder a ella del Fondo de Salud para el Bienestar y de otros programas presupuestarios, estos no fueron suficientes para contener sus efectos.

En cuanto al sector educativo y sus efectos, se observa que la prioridad es atender los efectos inmediatos de la

31. Monto a precios constantes de 2021.

32. Proyecciones del CIEP indican que debe destinarse al menos 5.5% del PIB en 2021 (CIEP, 2018).

pandemia: salud, mortalidad y económicos; sin embargo, los efectos a mediano y largo plazo que puede tener el confinamiento y la educación a distancia pueden tener impactos a nivel económico también. Derivado de la pérdida de aprendizaje, la economía de México podría disminuir 4.5% del Producto Interno Bruto (PIB) durante la vida laboral de la generación que hoy se encuentra en educación básica, secundaria y media superior (Morduchowicz & García, 2021). Asimismo, el Banco Mundial (Banco Mundial, 2021) señala que la pérdida de aprendizajes y el aumento en las tasas de abandono escolar de la actual generación de estudiantes podría generar una disminución de 10% del PIB mundial.

La educación es una de las principales herramientas que tienen las personas para poder igualar oportunidades y cerrar las brechas de pobreza y desigualdad. Los resultados de la pandemia en la vida productiva de la población y del país puede tener consecuencias irreversibles, pero actualmente no se tienen estrategias ni recursos para

evitar que las brechas de aprendizaje sean más amplias y para tratar de revertir estos efectos. Actualmente se requiere de al menos 0.04% del PIB para proveer a los planteles de educación básica de algún mecanismo para asegurar acceso a sitios de lavado de manos y con ello favorecer el regreso seguro a clases.

Los recursos necesarios para contener los efectos de la pandemia en salud y educación no llegaron en parte por la falta de ingresos públicos y por la resistencia de adquirir deuda para contener la crisis. Desde antes de la Covid-19 los ingresos públicos de México eran bajos comparado con niveles de países similares. Estos niveles tienen que ver con aspectos que se abordarán en el siguiente capítulo, donde se explorará cómo aumentar los recursos públicos que permitan ser dirigidos al diseño e implementación políticas públicas que disminuyan la pobreza y desigualdad agravada por la crisis sanitaria. Entre estas políticas públicas se encuentran los servicios médicos mejorados y cerrar las brechas de aprendizaje.

# BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2020). *COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33696/148198SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

Banco Mundial. (2021). *Se requieren medidas urgentes y eficaces para mitigar los impactos de la COVID-19 en la educación en todo el mundo*. Recuperado de [https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2021/01/22/urgent-effective-action-required-to-quell-the-impact-of-covid-19-on-education-worldwide?cid=ECR\\_TT\\_worldbank\\_ES\\_EXTP](https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2021/01/22/urgent-effective-action-required-to-quell-the-impact-of-covid-19-on-education-worldwide?cid=ECR_TT_worldbank_ES_EXTP)

Bandiera, O., Buehren, N., Goldstein, M., Rasul, I., & Smurra, A. (2020). *Do School Closures During an Epidemic have Persistent Effects? Evidence from Sierra Leone in the Time of Ebola*. Recuperado de [http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/ELA\\_SL.pdf](http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/ELA_SL.pdf)

BID. (2020). *¿Han resultado efectivos los confinamientos en América Latina?* Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/han-resultado-efectivos-los-confinamientos-en-america-latina/>

BID. (2020). *Estrategias de reapertura de escuelas durante COVID-19*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estrategias-de-reapertura-de-escuelas-durante-COVID-19.pdf>

CGD. (2020). *Balancing the COVID-19 Response with Wider Health Needs: Key Decision-Making Considerations for Low- and Middle-Income Countries*. Recuperado de <https://www.cgdev.org/publication/balancing-covid-19-response-wider-health-needs-key-decision-making-considerations-low>

CIEP. (2018). *Gasto en salud: por entidad federativa*. Recuperado de [ciep.mx/D25F](http://ciep.mx/D25F)

CIEP. (2018). *Sistema Universal de Salud*. Recuperado de <https://saludenmexico.ciep.mx/images/sistema-universal-de-salud.pdf>

CIEP. (2020). *Día mundial de la diabetes*. Recuperado de <https://twitter.com/ciepmx/status/1327714901326966786/photo/1>

CIEP. (2020). *Infraestructura en México: prioridades y deficiencias del gasto público*. Recuperado de <https://ciep.mx/infraestructura-en-mexico/>

CIEP. (2020). *Presupuesto para salud 2021: Prioridad en la creación de plazas médicas*. Recuperado de <https://ciep.mx/presupuesto-para-salud-2021-prioridad-en-la-creacion-de-plazas-medicas/>

CNPSS. (2017). *Informe de Resultados 2016*. Recuperado de <http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/index.php/planes-programas-e-informes/22-planes-programas-e-informes/39-informes-de-labores-de-la-cnpss>

CNPSS. (2020). *Informe de Resultados del Sistema de Protección Social en Salud*. Recuperado de [http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2019/Informe\\_Resultados\\_SPSS\\_2019.pdf](http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2019/Informe_Resultados_SPSS_2019.pdf)

CONEVAL. (2020). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2019 - 2020*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/GraficasFedDerechos.aspx?pDerId=2>

CONEVAL. (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*.

Dantés, O. G. (2011). *Sistema de salud de México*. Salud Pública de México.



De Hoyos, R. (2020, mayo). *Xaber. Aprender con evidencia*. Recuperado de Mitigando el impacto del COVID-19 sobre los aprendizajes: [https://www.rafadehoyos.com/recursos/ensayos/Xaber\\_NP1\\_COVID\\_FINAL%20\(1\).pdf](https://www.rafadehoyos.com/recursos/ensayos/Xaber_NP1_COVID_FINAL%20(1).pdf)

DGIS. (2020). *Datos en salud*. Recuperado de <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>

DGIS. (2020). *Sistema de información de la secretaría de salud*. Recuperado de <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>.

DOF. (2019a). *Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar para el ejercicio fiscal 2019*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551403&fecha=27/02/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551403&fecha=27/02/2019)

DOF. (2019b, Noviembre 11). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Instituciones Nacionales de Salud*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019)

DOF. (2020, marzo 24). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020)

Francesca Caselli, Francesco Grigoli, Damiano Sandri, Antonio Spilimbergo. (2021). *Mobility under the COVID-19 pandemic: Asymetric effects across gender and age*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/12/11/Mobility-under-the-COVID-19-Pandemic-Asymmetric-Effects-across-Gender-and-Age-49918>

Gupta, S., & Barroy, H. (2020, abril 17). *Center for Global Development (CGD)*. Recuperado de The COVID-19 Crisis and Budgetary Space for Health in Developing Countries: <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-crisis-and-budgetary-space-health-developing-countries>

Gupta, S., & Barroy, H. (2020, Abril 17). *The COVID-19 Crisis and Budgetary Space for Health in Developing Countries*. Recuperado de Center for Global Development (CGD): <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-crisis-and-budgetary-space-health-developing-countries>

IMSS. (2017). *Padecimientos atendidos por el IMSS 2016, base de datos*. Recuperado de Solicitud de información pública a través de la PNT: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

IMSS. (2020). *Estadísticas e Informes*. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informes-estadisticas>

IMSS. (2021). *Realiza IMSS reconversión hospitalaria en ocho entidades ante el aumento de contagios de COVID-19*. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202101/016#:~:text=El%20Instituto%20Mexicano%20del%20Seguro,atenci%C3%B3n%20de%20pacientes%20en%20los>

INEGI. (2017). *ENIGH*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>

INEGI (2019). *ENIGH*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

INEGI (2021). *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVIED-ED) 2020*. Retrived from <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovied/2020/>

Isphording, I. E., Lipfert, M., & Pestel, N. (2020). *School Re-Openings after Summer Breaks in Germany Did Not Increase SARS-CoV-2 Cases*. Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp13790.pdf>



La Jornada. (2020). *OMS: ejemplar reconversión hospitalaria aplicó México*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/11/05/oms-ejemplar-reconversion-hospitalaria-aplico-mexico-6501.html>

Méndez Méndez, J. S. (2019, Octubre 15). *La contracción del gasto per cápita en salud: 2010 - 2020*. Recuperado de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP): <https://ciep.mx/la-contraccion-del-gasto-per-capita-en-salud-2010-2020/>

Méndez Méndez, J. S. (2020, Julio 07). *Financiamiento del sistema de salud: antes, durante y después de COVID-19*. Recuperado de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP): <https://ciep.mx/financiamiento-del-sistema-de-salud-antes-durante-y-despues-de-covid-19/>

Méndez-Méndez, J. S. (2017, Octubre 25). *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.* Recuperado de Afiliación, uso y gasto en salud: ENIGH 2016: [ciep.mx/f10m](https://ciep.mx/f10m)

Morduchowicz, A., & García, V. (2021). *El impacto de la pandemia COVID-19: Sus consecuencias educativas y laborales en el largo plazo*. Recuperado de <https://www.xaber.org.mx/post.php?pid=6>

OCDE. (2014). *Estadísticas de la OCDE sobre la salud 2014 México en comparación*. Recuperado de <https://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>

OCDE. (2020). *Education responses to covid-19: Embracing digital learning and online collaboration*. Recuperado de [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=120\\_120544-8ksud7oaj2&title=Education\\_responses\\_to\\_Covid-19\\_Embracing\\_digital\\_learning\\_and\\_online](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=120_120544-8ksud7oaj2&title=Education_responses_to_Covid-19_Embracing_digital_learning_and_online)

OCDE. (2020, abril 16). *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD*. Recuperado de [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119689-ud5comtf84&title=Beyond\\_Containment:Health\\_systems\\_responses\\_to\\_COVID-19\\_in\\_the\\_OECD](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&title=Beyond_Containment:Health_systems_responses_to_COVID-19_in_the_OECD)

OMS. (2018). *Cobertura sanitaria universal*. Recuperado de [https://www.who.int/universal\\_health\\_coverage/es/](https://www.who.int/universal_health_coverage/es/)

OMS, BM. (2015). *Tracking universal health coverage: first global monitoring report*. Recuperado de [http://www.who.int/healthinfo/universal\\_health\\_coverage/report/2015/en/](http://www.who.int/healthinfo/universal_health_coverage/report/2015/en/)

OMS; OPS. (2018). *Espacio fiscal para salud en América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

ONU MUJERES. (2020). *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*. Recuperado de <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/abril-2020/covid19-y-su-impacto-en-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas>

ONU MUJERES. (2020). *Violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto del confinamiento por la pandemia de COVID-19 en México. Estudio cualitativo*. Recuperado de <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/res>

OPS. (2020). *Cobertura Universal de Salud*. Recuperado de [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9748:cobertura-universal-salud-preguntas-frecuentes&Itemid=40690&lang=en#g](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9748:cobertura-universal-salud-preguntas-frecuentes&Itemid=40690&lang=en#g)

Pemex. (2019). *Contrato colectivo de trabajo*. Recuperado de [https://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Documents/contrato\\_colectivo/CCT\\_2019-2021.pdf](https://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/contrato_colectivo/CCT_2019-2021.pdf)

Plan internacional. (2020, abril). *Educación, género y COVID 19*. Recuperado de <https://plan-international.org/es/educacion-genero-y-covid-19?fbclid=IwAR2kMjH9m4Z3i2vpHwOyHIZ7tjgayGsmPbmQ9w5kKd7shtBulQ34u-TW6Nlc>

PNUD. (2020). *Gender inequality and the COVID-19 crisis: A Human Development perspective*. Recuperado de [http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19\\_and\\_human\\_development\\_-\\_gender\\_dashboards\\_final.pdf](http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_-_gender_dashboards_final.pdf)

PNUD. (2020). *Panorama desde la perspectiva de la salud*. PNUD.

Secretaría de Salud. (2015). *Gasto catastrófico y empobrecedor en salud*. Ciudad de México.

Secretaría de Salud. (2021). *Datos abiertos bases históricas*. Recuperado de Dirección General de Epidemiología: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-bases-historicas-direccion-general-de-epidemiologia>

SEP. (2012). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*. Recuperado de Disponible en: [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo\\_6Reporte\\_de\\_la\\_EN-DEMS.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_EN-DEMS.pdf)

SEP. (2020). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020*.

SEP. (2021). *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. Recuperado de <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

SEP; INSP. (2015). *Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior*. Disponible en: Recuperado de [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/6/images/reporte\\_abandono.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/6/images/reporte_abandono.pdf)

Sesma-Vázquez, S. P.-R.-M. (2002). *Gasto privado en salud por entidad federativa en México*. Recuperado de <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/4686/5156>

SHCP. (2018). *Cuenta de la Hacienda Pública*. Recuperado de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica)

SHCP. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. Recuperado de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

SHCP. (2020, Enero). Retrieved junio 17, 2020, from [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZAS-PUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZAS-PUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

SHCP. (2020). *Presupuesto de egresos de la Federación 2021*. Recuperado de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

SHCP. (2020a). *Paquete Económico*. Recuperado de Datos Abiertos: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

Social Health Protection Network. (2020, abril 2). *Prioridades para el financiamiento de salud en la respuesta al COVID-19*. Recuperado de <https://p4h.world/oms-ops-prioridades-financiamiento-salud-respuesta-covid19>

SSa. (2021). *Información general*. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/>

The World Bank. (2020). *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>

UNICEF. (2020). *COVID-19: Tiempo de pensar en abrir los centros educativos*. Recuperado de <https://www.unicef.es/educa/blog/covid-19-tiempo-de-pensar-en-abrir-los-centros-educativos>

# ANEXOS

## Anexo 1. Programas Presupuestarios

Programas Presupuestarios	PEF 2020	PEF 2021	Diferencia mdp	Variación Real
<b>SECRETARÍA DE SALUD</b>				
Medicamentos Gratuitos	81,884	74,767	-7,117	-8.7%
Seguro Médico Siglo XXI	2,052	0	-2,052	-100.0%
Salud materna, sexual y reproductiva	2,532	2,045	-487	-19.2%
Proyectos de infraestructura social de salud	115	0	-115	-100.0%
Programa de Salud y Bienestar Comunitario	80	0	-80	-100.0%
Actividades de apoyo a la función pública	222	194	-28	-12.5%
Prevención y atención contra las adicciones	1,435	1,414	-21	-1.4%
Mantenimiento de infraestructura	46	30	-16	-34.9%
Programa Nacional de Reconstrucción	345	333	-11	-3.3%
Prevención y control de enfermedades	552	542	-11	-1.9%
Calidad en la Atención Médica	87	79	-8	-9.4%
Programa de vacunación	2,161	2,154	-7	-0.3%
Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	1,655	1,649	-6	-0.3%
Fortalecimiento a la atención médica	916	912	-4	-0.4%
Prevención y Control de SOyD	571	568	-3	-0.6%
Asistencia social y protección del paciente	670	668	-2	-0.2%
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	43	42	-1	-3.3%
Prevención y atención de VIH/ SIDA y otras ITS	467	465	-1	-0.3%
Vigilancia epidemiológica	551	550	-1	-0.2%
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	26	26	0	-0.3%

Regulación y vigilancia de establecimientos y servicios	16	16	0	-0.3%
Protección y restitución de los derechos de las NNA	90	91	0	0.3%
Protección Contra Riesgos Sanitarios	580	582	3	0.5%
Servicios de asistencia social integral	1,048	1,054	6	0.6%
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	2,385	2,410	25	1.1%
Actividades de apoyo administrativo	3,476	3,732	256	7.4%
Rectoría en Salud	530	1,030	500	94.3%
Formación y capacitación de RH para la salud	4,612	5,284	672	14.6%
Atención a la Salud	24,093	44,779	20,686	85.9%
<b>FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD</b>				
FASSA	106,912	109,501	2,589	2.4%
Aportaciones a la Seguridad Social				
Régimen de Incorporación	612	465	-147	-24.0%
Programa IMSS-BIENESTAR	13,637	13,608	-30	-0.2%
Seguridad Social Cañeros	290	289	-1	-0.2%
Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	6,630	6,898	268	4.0%
<b>IMSS</b>				
Actividades de apoyo administrativo	66,438	60,221	-6,217	-9.4%
Programas de adquisiciones	9,617	6,497	-3,121	-32.4%
Mantenimiento de infraestructura	949	0	-949	-100.0%
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	2,557	1,931	-626	-24.5%
Recaudación de ingresos obrero-patronales	6,019	5,824	-195	-3.2%
Atención a la Salud en el Trabajo	1,244	1,191	-52	-4.2%
Prevención y control de enfermedades	7,048	7,002	-46	-0.7%
Atención a la Salud	245,699	251,732	6,033	2.5%
Estudios de preinversión	0	10	10	
Operaciones ajenas	-9,289	-8,901	388	

<b>ISSSTE</b>				
Atención a la Salud	28,197	23,872	-4,326	-15.3%
Proyectos de infraestructura social.	1,878	820	-1,058	-56.3%
Prevención y Control de Enfermedades	5,477	5,017	-461	-8.4%
Suministro de Claves de Medicamentos	19,162	18,748	-415	-2.2%
Gastos Administrativos de Fondos y Seguros	10,635	15,747	5,111	48.1%
<b>PEMEX</b>				
Programas de adquisiciones	172	100	-72	-42.0%
Servicios médicos al personal de PEMEX	12,865	17,442	4,577	35.6%
<b>SEDENA</b>				
Programa de sanidad militar	6,907	6,459	-449	-6.5%
Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	0	4	4	
<b>Semar</b>				
Administración y fomento de la salud	2,776	2,540	-236	-8.5%
<b>Total</b>	<b>679,672</b>	<b>692,430</b>	<b>12,757</b>	<b>1.9%</b>

 **Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de (SHCP, 2020)



CAPÍTULO 3

# **OPCIONES TRIBUTARIAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS**

La crisis suscitada por la pandemia de la Covid-19 ha resaltado la necesidad de contar con mayores recursos para hacer frente a las problemáticas sociales más apremiantes de la actualidad. En el marco de la crisis sanitaria, se requiere acomodar la política fiscal para financiar las necesidades de los sistemas de salud y educación públicas, así como las redes de seguridad social y la inversión productiva.

No obstante, México ha presupuestado únicamente 0.2% del PIB adicional para apoyar a las instituciones de salud pública y 0.5% del PIB para los hogares y empresas; así como 0.5% del PIB en préstamos para las personas desempleadas<sup>33</sup>. Se requieren mayores ingresos públicos para financiar tanto la respuesta a la emergencia económica y sanitaria, como las soluciones para el resto de los problemas sociales de la actualidad, incluido el desarrollo sostenible en el largo plazo.

Dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país con la menor recaudación tributaria como proporción del tamaño de la economía; los ingresos tributarios del gobierno federal representan 16.5% del PIB, mientras que el promedio para la OCDE asciende a 33.8%<sup>34</sup>. Esto se acentúa al observar los impuestos pagados por los sectores de la población de mayores ingresos. De acuerdo con un reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en promedio, las personas de mayores ingresos (decil 10) pagan una tasa efectiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del 11.7%, (CEPAL, 2017)

Por otro lado, la pandemia ha provocado la disminución del espacio fiscal, entendido como los recursos disponibles para realizar política pública después de descontar los gastos ineludibles<sup>35</sup>, del 6.4% del PIB en 2016 a 2.2% del PIB en 2021 (CIEP, 2021). Este fenómeno implica que los recursos que se encuentran disponibles para el financiamiento de educación, salud, infraestructura, seguridad y programas sociales como guarderías o

transferencias monetarias son cada vez menores, lo que significa que la cobertura o la calidad de estos bienes y servicios puedan ser más precarios.

Asimismo, el sistema fiscal mexicano dista de ser redistributivo de manera significativa. Esto significa que después de que el Estado cobra impuestos y los transfiere a la población, los niveles de desigualdad permanecen elevados<sup>36</sup>. Las crecientes desigualdades causadas por la pandemia resaltan la necesidad de fortalecer la capacidad redistributiva del Estado: mientras que entre 8.9 y 9.8 millones de personas caerán en la pobreza a causa de la pandemia (ver capítulo 1), las personas en México con un patrimonio superior a mil millones de dólares aumentaron su riqueza en aproximadamente 741 mil millones de pesos desde el origen de la pandemia<sup>37</sup> (Forbes, 2020; CONEVAL, 2020).

Gravar el patrimonio y los ingresos de las personas de mayor capacidad económica también es una cuestión de género. Como señalan Harding, Pérez-Navarro y Simon (2020), mientras que los hombres y mujeres continúan enfrentando realidades socioeconómicas diferentes, los sistemas tributarios las impactarán de manera distinta. Así, puesto que las mujeres perciben menos ingresos en el sector formal, dedican más tiempo al trabajo no remunerado y poseen menos activos que los hombres. La falta de progresividad tributaria continuará favoreciendo a los hombres de mayores recursos.

Ante la necesidad de contar con mayores recursos para financiar una salida a la crisis, así como proteger la economía de las personas, en este capítulo se plantean diversas opciones de políticas tributarias que le permitirían al Estado mexicano aumentar los ingresos públicos, y así el margen de maniobra del mismo, además de avanzar hacia un sistema tributario más progresivo; es decir, que grave en mayor medida el patrimonio y los ingresos de quienes tienen más capacidad económica<sup>38</sup>.

**33.** Ahmed Hannan, S., Honjo, K., & Raissi, M. (2020). Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to COVID-19 and Beyond. IMF.

**34.** OCDE (2020). Revenue Statistics 2020. Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm#:~:text=Metadata&text=Tax%20to%20GDP%20ratio%3A%20New,of%20GDP%20relative%20to%202018>.

**35.** Los gastos ineludibles se refieren a aquellos que ya están comprometidos en el presupuesto, como el pago de intereses de la deuda, las pensiones y las aportaciones a los estados y municipios.

**36.** Cuando observamos el efecto de los impuestos y transferencias en el coeficiente de Gini métrica usada para expresar la desigualdad, donde 0 es igualdad perfecta y 1 concentración absoluta se vuelve evidente que, en contraste con otros países de la OCDE y de América Latina, la política fiscal mexicana tiene un menor impacto en la distribución del ingreso. De un Gini de 0.48 después de impuestos y antes transferencias, pasa a 0.46 después de éstas. (OCDE, 2019).

**37.** Cálculo realizado con el tipo de cambio FIX al 5 de marzo de 2021 de 21.26 pesos por dólar. Tomado de Banxico: <https://www.banxico.org.mx/tipocamb/main.do?page=tip&idioma=sp>

**38.** Como ha señalado la OCDE, dada la caída de los ingresos y el consumo de las personas, la tributación al patrimonio y a los ingresos por capital deberían jugar un papel más importante durante el contexto de esta crisis (OCDE, 2020)



En este capítulo se abordan tres temáticas tributarias que contribuirán al debate público para la ampliación del espacio fiscal y con ello que el Estado pueda destinar mayores recursos para la atención de los retos ante la pandemia por Covid-19. La primera corresponde a aquellas políticas tributarias enfocadas en gravar el patrimonio de las personas; es decir, la titularidad o transferencia de bienes entre las personas físicas. En este apartado se desarrollan los aspectos mínimos a considerar para la creación de dos tipos de tributos: el Impuesto a la Riqueza Neta y un impuesto a las transferencias de patrimonio a través de herencias y donaciones. Adicionalmente, se analizan diversos aspectos que tendrían que modificarse para aumentar la recaudación efectiva de los únicos impuestos al patrimonio que existen en nuestro país: el predial y la tenencia.

El segundo apartado aborda diversas opciones para mejorar la progresividad del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas (ISR personal). Así, se analizan el diseño de las tarifas, el trato preferencial que reciben las ganancias de capital y la existencia de beneficios fiscales.

Finalmente, el tercer apartado desarrolla diversas opciones para reducir la discrecionalidad de nuestra política tributaria. Allí se abordan posibles mejoras a la regulación en torno a tres tipos de políticas que impactan la recaudación y transparencia nuestro sistema tributario: el etiquetado de impuestos, la creación de beneficios fiscales (gastos fiscales) y la publicación de información sobre las declaraciones anuales de los contribuyentes.

Vale la pena hacer algunas precisiones para delimitar el campo de análisis de este estudio: normalmente, los regímenes fiscales nacionales consideran dos divisiones: una primera, basada en la distinción entre personal y corporativo, y una segunda, centrada en la división entre residentes y extranjeros. En este trabajo se consideran sólo los impuestos personales a residentes. Por otra parte, este capítulo tampoco explora los problemas asociados al ejercicio del gasto público y otros factores que influyen en la legitimidad de nuestro sistema tributario. En la literatura académica, a este último concepto se le conoce como *moral tributaria* (Recuadro 3.1), entendida también como la disposición no monetaria que tienen los contribuyentes en el pago voluntario de sus impuestos (Torgler 2005, Frey y Torgler 2007).

### RECUADRO 3.1. DISPOSICIÓN AL PAGO VOLUNTARIO DE IMPUESTOS O MORAL TRIBUTARIA

En México, la disposición a pagar impuestos es baja. En 2016, 37% de las personas en México consideró que la evasión fiscal era justificable, una cifra mayor a 29.7% promedio en la región (CIEP, 2020). Estos niveles de moral tributaria pueden explicarse a partir de las percepciones de los contribuyentes sobre la reciprocidad entre los bienes públicos provistos por el Estado y la equidad del sistema fiscal (*Ibid*).

Además, en una encuesta realizada por OXFAM (2020), se muestra que únicamente 40% de las personas encuestadas estuvo de acuerdo con la afirmación que los impuestos contribuyen a que el gobierno pueda ofrecer buenos servicios públicos, mientras que 43% no estuvo de acuerdo.

Esta percepción contribuye a que más del 80% de los encuestados considera que los actuales niveles de impuestos son muy altos, aunque la comparación con otros países sugiera lo contrario. Así mismo, la mayoría de los

participantes expresó la percepción que las personas de clase media y baja pagan muchos impuestos, mientras que los más ricos son los más favorecidos por el sistema impositivo.

Estos resultados confirman las conclusiones de Castañeda et al. (2020), quienes indican que la falta en la provisión de bienes públicos, así como la percepción de que otros contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones fiscales, disminuyen la voluntad de pagar impuestos. De este modo no se cumple con el fisco al no percibir que es necesario hacerlo, ya sea por fallas en el Estado o porque otros sí contribuyen.

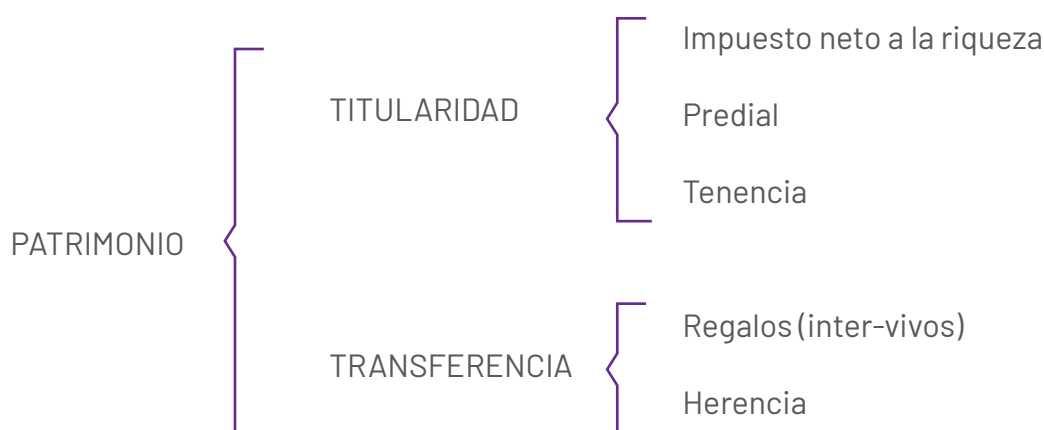
Como consecuencia de la baja disposición frente al pago de impuestos, la evasión fiscal prevalece. En 2016, la tasa de evasión total de impuestos fue estimada en 16.1% de los ingresos potenciales, o 2.6% del PIB para ese año (UD-LAP, 2017).


### 3.1 OPCIONES TRIBUTARIAS SOBRE EL PATRIMONIO Y LA RIQUEZA

Los impuestos al patrimonio gravan la titularidad y la transferencia de los bienes de las personas. Como se observa en la Figura 3.1, cada una de estas categorías generales se divide en impuestos específicos. Por un lado, las cargas fiscales sobre la titularidad incluyen el impuesto neto a la riqueza, el predial y la tenencia; por otro lado, los impuestos a la transferencia abarcan las donaciones y las herencias.

Además de su relevancia como instrumentos recaudatorios, los impuestos al patrimonio o a la propiedad son considerados una herramienta adicional para reducir la concentración de la riqueza (OCDE, 2018; Saez & Zucman, 2019). Estos gravámenes contribuyen a que las personas que poseen activos financieros y físicos también contribuyan al gasto público, y no sólo quienes perciben altos ingresos o salarios.

Gráfico 1. División conceptual de los impuestos al patrimonio



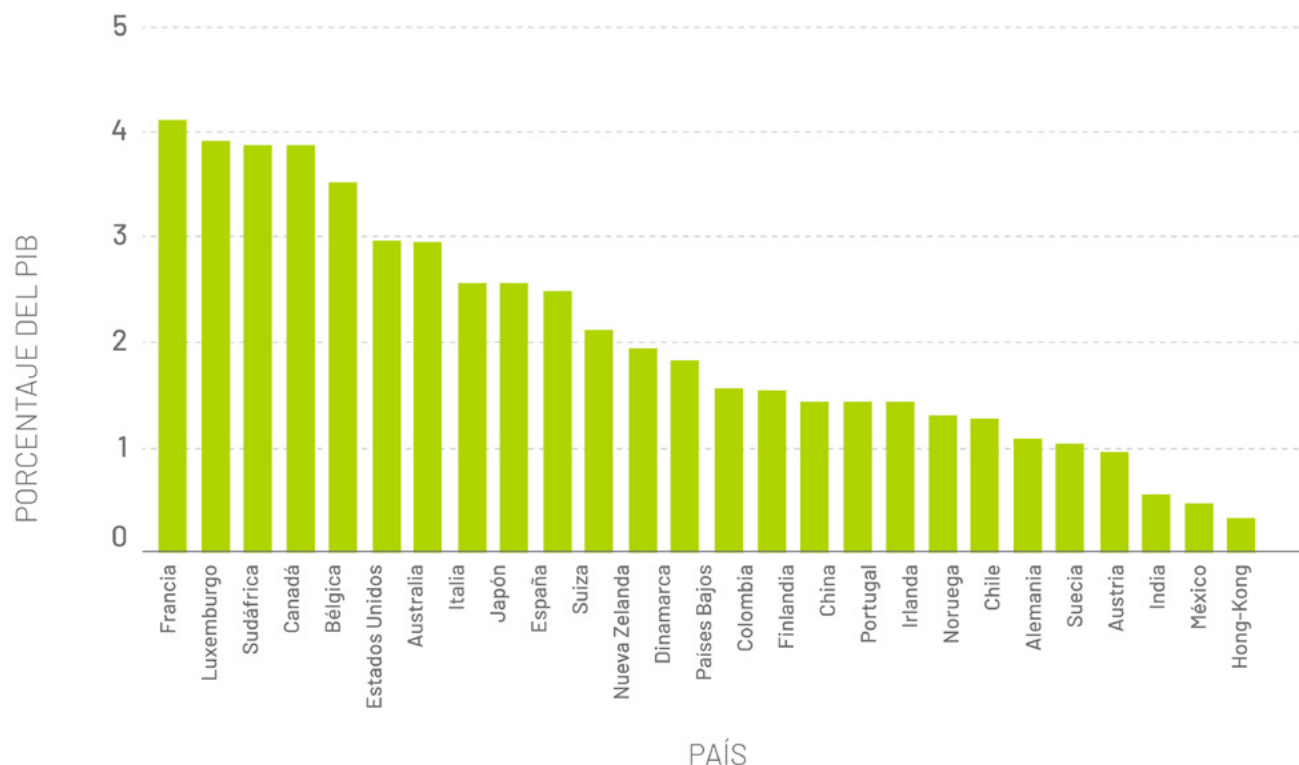
 **Fuente:** Elaboración propia de los autores.

En México, este tipo de impuestos existen únicamente a nivel local, en forma de la tenencia y el predial (Ver secciones 3.3 y 3.4). La recaudación de impuestos al patrimonio en México es baja comparada con los países de la OCDE (Gráfico 2), quienes en promedio recaudan 1.1 % del PIB, mientras que México sólo 0.33% del PIB en forma de impuestos a la propiedad. La recaudación en México es inferior a la de Hong-Kong (categorizado como un paraíso fiscal), donde sólo se cobra impuesto a la posesión de inmuebles (Gráfico 2) (Hilnes, 2010; Tørsløv et al., 2018). Los ingresos por el concepto también son menores a aquellos de países con niveles similares

de desarrollo a México, como Colombia y Chile, los cuales recaudan 1.5% y 1.1% del PIB en impuestos a la propiedad, respectivamente.

Los impuestos al patrimonio también son una cuestión de género. Aunque la falta de información no nos permite hacer un análisis detallado sobre la distribución total de los activos, de acuerdo con el INEGI, una mayor proporción de viviendas particulares poseídas por una sola persona pertenecen a hombres (56%), mientras que a mujeres les pertenece el 35.3% (INEGI 2016).

**Gráfico 2. Porcentaje de ingresos por impuestos a la propiedad con respecto al PIB total en países seleccionados. 2018.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la OECD Tax Database.

Bajo este contexto, en este documento se analizan los efectos de crear nuevos impuestos que graven el patrimonio de las personas con mayores recursos, ya sea a través de un Impuesto a la Riqueza Neta, o bien, modificando la exención vigente en el caso de los ingresos

por herencias y donaciones. Además, se analizan los problemas en torno al impuesto predial y el impuesto a la tenencia, incluyendo políticas públicas que podrían mejorar la recaudación de estos impuestos.

### 3.1.1 IMPUESTO A LA RIQUEZA NETA

El impuesto a la riqueza neta se calcula a partir del patrimonio total de las personas, una vez descontadas sus deudas. El patrimonio incluye inmuebles, automóviles, cuentas bancarias, bonos, acciones, fondos de inversión, pólizas de seguro de vida, embarcaciones, aeronaves,

joyas, obras de arte y antigüedades, así como derechos de propiedad intelectual o industrial (OCDE, 2018c).

En el marco de la crisis sanitaria por la pandemia de la Covid-19, los impuestos a la riqueza han surgido como una

39. Malax-Echevarria, A. H. (2020). El impuesto a la riqueza, una realidad en Argentina. El Pais.

40. Wodrich, N. (8 de julio de 2020). 'Net wealth tax on Canadian resident economic families'. Office of the Parliamentary Budget Office. Disponible en: <https://bit.ly/3g4Emq8>; Nuevo Mundo. Diario Digital. (28 de mayo de 2020). Impuesto a los súper ricos de Chile: La propuesta PC para ayudar a las familias más golpeadas por la crisis. Disponible en: <https://bit.ly/3k5wpnE>

opción temporal y extraordinaria para financiar las políticas de emergencia sanitaria y de recuperación económica. Durante el año pasado, Argentina<sup>39</sup> aprobó una aportación extraordinaria de este tipo, y países como Canadá, Chile, Perú, el Reino Unido y Sudáfrica han discutido la posibilidad de introducir este impuesto<sup>40</sup>.

Imponer una carga tributaria sobre los patrimonios de las personas con mayor riqueza en tiempos de crisis no es una idea nueva; como explica O'Donovan (2020), fue implementado por diversos países durante el siglo XX para financiar los esfuerzos de reconstrucción derivados de las guerras mundiales, y durante el siglo XXI para financiar la recuperación tras la crisis financiera del 2008.

El interés reciente por el impuesto a la riqueza contrasta con su debilitamiento como política redistributiva usada dentro de la OCDE: en el periodo 1990-2017 el número de países que contaban con este impuesto pasó de 12 a 3 (España, Noruega y Suiza). El caso de Francia es un ejemplo de esta tendencia. Bernard y Spire (2019) han encontrado que a pesar de que el impuesto sobre el patrimonio era bien conocido por la mayoría de la población (87%) y considerado como justo (67%), en 2018 fue sustituido por un impuesto menos progresivo, el cual sólo considera como base los activos inmobiliarios de alto valor.

La extinción gradual del impuesto a la riqueza forma parte de un proceso más amplio en el que durante las últimas tres décadas se han disminuido algunos impuestos bajo la promesa de un mayor dinamismo en la economía —provocando que el sistema fiscal global sea menos progresivo—, lo cual es considerado una de las razones por las que la brecha entre ricos y pobres ha aumentado en el mismo periodo<sup>41</sup> (OCDE, 2018c).

A pesar de su popularidad y sus potenciales beneficios redistributivos, la creación y administración de este tipo de impuesto puede ser compleja. Para dar cuenta de estas dificultades, se analizan tres aspectos del diseño que son parte inherente del Impuesto a la Riqueza Neta: el umbral de exención, la valuación de activos y la posible falta de liquidez<sup>42</sup>.

Uno de los elementos a considerar en el diseño de un impuesto neto a la riqueza es el de los umbrales de exención. Idealmente, la exención debería ser lo suficientemente alta para que este impuesto sólo sea pagado por las personas con mayor riqueza, y no debería distinguir entre los tipos de activos que posean las personas. De acuerdo con la OCDE (2018c), aunque los tratamientos diferenciados por tipo de activos puedan justificarse como socialmente importantes (exenciones para el ahorro para el retiro y la vivienda de las personas), dificultan el pago de este impuesto y crean oportunidades para la elusión fiscal.

Por otro lado, el problema de la valuación consiste en la falta de precisión en la determinación del valor de mercado de ciertos bienes por ejemplo, bienes domésticos o acciones en compañías que no cotizan en las bolsas de valores constituyentes de la base tributaria de las personas. Es importante observar que la valuación de estos activos levanta consideraciones muy específicas, por lo que deben de ser estudiados caso por caso. Afortunadamente, la experiencia de otros países en torno a este tema podría ser replicada en el nuestro (Daly & Loutzenhiser, 2020).

Finalmente tenemos el problema de la liquidez, el cual se desprende de las altas valuaciones que se puedan hacer sobre ciertos bienes; dicho de otro modo, este problema surge especialmente para las personas que tienen una alta cantidad de activos, pero poca disponibilidad de recursos para pagar las obligaciones fiscales que derivan de ellos. Para lidiar con este problema existen diversas respuestas, como el diferimiento de los pagos a lo largo del año (Loutzenhiser & Mann, 2020).

Aunque no es propiamente un problema de diseño como los desarrollados en esta sección, la imposición de cualquier impuesto debe considerar los efectos de comportamiento que pueden surgir en los contribuyentes como la fuga de capitales. Este tema está fuera del objetivo del presente trabajo, por lo que sólo comentamos algunas implicaciones para el caso mexicano (Recuadro 3.2).

**41.** Por ejemplo, según relata la OCDE, la tasa legal máxima promedio de la OCDE del Impuesto a los Ingresos Personales (lo equivalente al Impuesto Sobre la Renta para personas físicas) disminuyó del 65,7% en 1981 al 50,6% en 1990 y al 41,4% en 2008.

**42.** Para un recuento completo de los problemas de diseño en este tipo de impuestos, consultar Chamberlain, E. (2020). Wealth taxes in foreign countries. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers – countries, 130.

### RECUADRO 3.2. EFECTOS DE COMPORTAMIENTO ANTE EL PAGO DE IMPUESTOS

En general, los individuos tienen dos tipos de respuesta a los cambios en el diseño de los impuestos. Por un lado, tenemos lo que se conoce como efectos reales, el cual se observa en variables macroeconómicas con efectos en la producción – e.g. la oferta de trabajo o la proporción del ingreso destinada al ahorro. Por otro lado, están los efectos artificiales o de reporte, comúnmente entendidos como las modificaciones en la forma en que los contribuyentes presentan su información fiscal a las autoridades.

En los últimos años, estos efectos en el comportamiento de los contribuyentes han sido estudiados para el caso específico de los impuestos netos a la riqueza. El análisis de Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2018), centrado en el caso de Colombia, es relevante para el resto de los países Latinoamericanos. Los autores exponen que, ante la instrumentalización de los impuestos a la riqueza, los individuos pueden subreportar o esconder su riqueza en paraísos fiscales. Se llegan a dos conclusiones relevantes. Uno, la elasticidad calculada es del 2% –por cada punto porcentual que aumenta la tasa impositiva, la riqueza reportada cae en esa cantidad-. Además, al descomponer esta elasticidad entre efectos reales y artificiales, se llega a la conclusión de que el declive en la riqueza reportada se debe al subreporte de activos, así como al sobrereporte de deudas deducibles del impuesto. Por otro lado, los contribuyentes más ricos responden a mecanismos de cumplimiento más estrictos y a incentivos fiscales. En particular, esta conclusión rebaja el temor de un *vuelo de capitales* ante un sistema de administración tributaria con las atribuciones necesarias.

Aunque en condiciones institucionales muy diferentes a las de México, Seim (2017) conduce un estudio en Suecia en el que calcula la elasticidad de este impuesto con respecto a la tasa de imposición. Sus resultados indican que la reducción en los activos reportados ante cambios en la tasa impositiva se debe principalmente a respuestas artificiales; esto se debe a que los contribuyentes reportan a las autoridades fiscales una cantidad menor de activos a la que en realidad poseen. Lo anterior abre la posibilidad de que al implementar mejores mecanismos de vigilancia, la evasión será menor y por lo tanto los efectos reales serán pocos.

Advani, Hughson y Tarrant (2020) se concentran en un meta-análisis sobre las elasticidades al impuesto neto a la riqueza. Encuentran que el rango de elasticidades calculado en distintos estudios conducidos en países con este impuesto va del 0.054% a 43.2%. Aunque esta diferencia es amplia, demuestra que se debe principalmente a factores específicos como la metodología empleada y las características específicas de cada política. A partir de estos análisis, los autores calculan que, para el Reino Unido, la elasticidad de un impuesto a nivel nacional (lo que evitaría la competencia regional) y con pocas oportunidades para subreportar la riqueza sería de entre el 7 y el 17%. Aunque los contextos son muy diferentes, este rango podría darnos una idea de qué esperar de implementarse este impuesto en México.

En torno a las consideraciones numeradas, se desarrolló una simulación del cambio al impuesto a la riqueza neta en México, en el cual se analiza gravar la riqueza de las personas con más recursos del país, según Forbes (2020), a una tasa uniforme anual de 3.5%. De esta forma, se tributaría el patrimonio neto de aquellas personas con una riqueza neta superior a 10 mil 746

millones de pesos<sup>43</sup>. Si tomamos en cuenta este diseño, el potencial recaudatorio asciende a 99 mil millones de pesos, equivalentes a 0.4% del PIB. Esta cantidad representa 2.8% del total de los ingresos tributarios en el país; esto es más que lo presupuestado para el INSABI en 2021 y 8.2 veces más que lo destinado a los Institutos Nacionales de Salud (PEF 2021).

**43.** La riqueza en pesos de las 35 personas con mayores recursos en la lista se calculó usando el tipo de cambio FIX promedio para 020 (21.4936). Banco de México. (2021). Tipo de cambio Pesos por dólar E.U.A., Para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera, Fecha de determinación (FIX) Cotizaciones promedio. Recuperado de : <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>

No obstante, el ejercicio de estimación debe tomarse como una primera estimación. En efecto, el monto de riqueza a partir del cual se actúa el gravamen, así como las tasas, deberían ajustarse en el marco de una mayor investigación sobre el tema.

Para garantizar que los ingresos recaudados se dirijan hacia nuestro sistema de salud y educación, el

impuesto a la riqueza neta tendría que crearse bajo la lógica de un impuesto extrafiscal en términos de los artículos 3, 4 y 25 de la Constitución Mexicana (Cámara de Diputados, 2021), los cuales regulan la obligación del Estado mexicano por garantizar el derecho a la educación, la salud y una distribución más justa de la riqueza y el ingreso, respectivamente.

### 3.1.2 HERENCIAS Y DONACIONES

Conforme al artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), quienes reciben una herencia están exentos del pago de ISR. No obstante, dicha exención no ha existido siempre. Luego de la Revolución Mexicana y hasta 1961, la federación y las entidades federativas implementaron distintos esquemas de gravamen a las herencias; es decir, a la transmisión intergeneracional de la riqueza<sup>44</sup>.

La transmisión de riqueza a través de herencias y donaciones es uno de los principales mecanismos que reproducen y profundizan la desigualdad intergeneracional. Existe evidencia en múltiples investigaciones de que este tipo de impuestos es una forma adicional para disminuir la desigualdad desde la vía tributaria, sumado al objetivo del potencial recaudatorio<sup>45</sup>. Según señala la OCDE (2018c), el impuesto a las herencias puede funcionar también para

procurar la igualdad de oportunidades, en tanto las herencias implican una ventaja no ganada para quienes se ven beneficiadas por ellas.

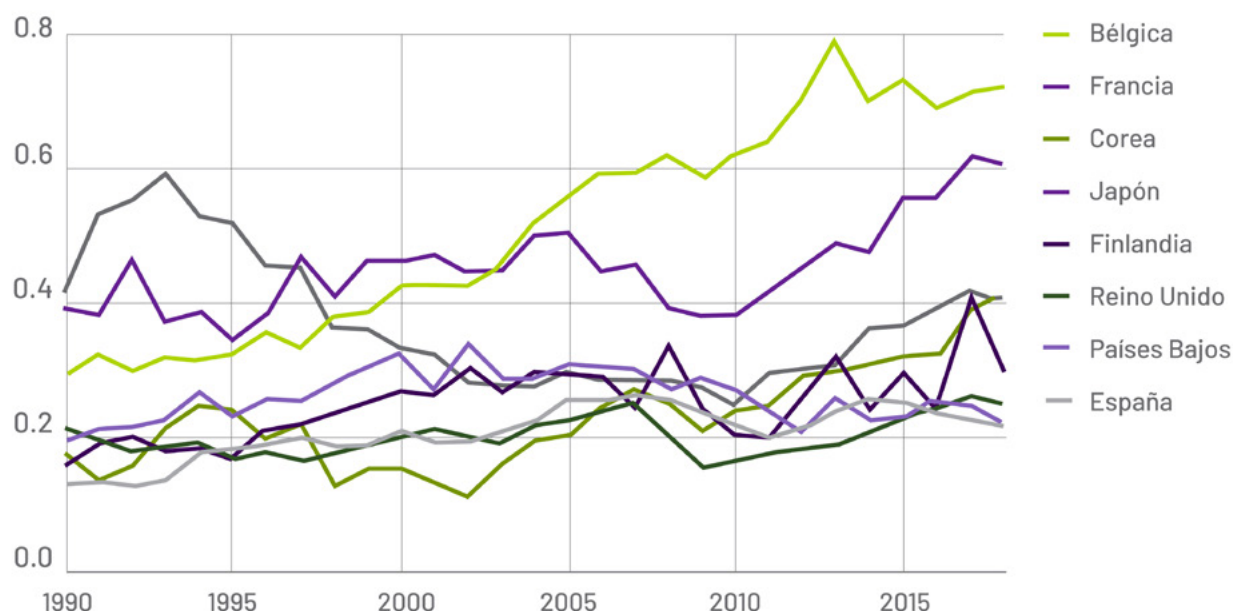
El impuesto a las herencias ha sido recurrente en diversos países a nivel mundial, aunque son varios quienes lo han eliminado por distintas valoraciones políticas (Huerta & Sánchez, 2017). Actualmente, el gravamen se implementa en 21 de 34 países de la OCDE, con una tasa promedio de 15%. En la Figura 3 se observa la evolución de los impuestos a las sucesiones y donaciones durante los últimos años en 9 diferentes países de la OCDE<sup>46</sup>. En cinco de estos países (Finlandia, Corea, Países Bajos, Reino Unido y España) la recaudación se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

<sup>44</sup>. Al respecto, véase Serna, J. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México. Primera Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://goo.gl/Lb4rCQ>

<sup>45</sup>. Al respecto, véase Atkinson (2016) "Inequality. What can be done?". Cambridge, MA. Harvard University Press; CEPAL (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 66. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5433>; Piketty, Thomas, (2014). Capital in the Twenty-first century. Cambridge Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press; Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2019). The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay. W.W. Norton & Company, NY

<sup>46</sup>. OECD.Stat, consulta: <https://stats.oecd.org>

**Gráfico 3. Recaudación de los impuestos a las sucesiones, donaciones y herencias en países seleccionados como porcentaje del PIB, 1990-2019.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de OCDE.

Los países que gravan las herencias y donaciones suelen contemplar exenciones o reducciones de impuestos en función del parentesco de las personas con la finalidad de no afectar el patrimonio familiar. En efecto, el diseño de una imposición del tipo para el caso de México podría incluir exenciones que eviten el gravamen a la clase media y quienes menos tienen (Fundar, 2021).

A continuación, se mencionan algunas características que podría tomar en cuenta una propuesta de impuesto a las herencias, con miras a evitar su elusión. En este sentido, algunas cuestiones a tratar serían determinar el impuesto con base en el avalúo que un perito realice de todos los bienes transmitidos al heredero; considerar los bienes fideicomitidos como patrimonio del fideicomitente o del fideicomisario, y armonizar el cobro de este impuesto con el impuesto a las donaciones.

Al respecto, es importante recordar que actualmente, las personas que incrementan sus ingresos o patrimonio a través de una donación, deben pagar ISR bajo ciertos casos. Así, el artículo 93 fracción XIII de la LISR exenta el pago

sobre las donaciones entre cónyuges ascendientes y descendientes, lo que permite realizar donaciones entre familiares cercanos y transmitir así grandes fortunas de una generación a otra. Si este tratamiento no es modificado, una persona podría donar todos sus bienes con la finalidad de eludir el pago de ISR por concepto de herencias.

Puesto que el ISR que una persona heredera tendría que pagar dependería de la repartición de bienes que se determine en un proceso sucesorio, estimar la recaudación resulta una tarea compleja; sin embargo, es posible estimar un intervalo si se considera la recaudación de este impuesto en países con un marco institucional similar al nuestro<sup>47</sup>. Si el impuesto ingresara un monto cercano al observado en otros países de Latinoamérica, en proporción con el tamaño de la economía, la recaudación potencial podría encontrarse en un rango de entre \$5 mil y \$30 mil millones de pesos (entre 0.02% y 0.12% del PIB).

Al considerar algunas economías de la OCDE, el potencial recaudatorio se encuentra entre los \$50 mil y \$170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

<sup>47</sup>. Ecuador: 0.02%; Chile: 0.07% y Brasil: 0.12% del PIB. Latindadd. (2020). Ahora o nunca: impuestos a la riqueza y a las grandes fortunas en América Latina y el Caribe.



### 3.1.3 PREDIAL

El predial es el impuesto cobrado sobre la propiedad de bienes inmuebles. En México, este impuesto es cobrado directamente por los municipios y en algunos casos por las entidades federativas. Cuando el predial se diseña e implementa adecuadamente, provee de una fuente de ingresos estables a los gobiernos locales, pues por lo general el valor de la propiedad no cambia abruptamente y su valor es determinado por los catastros gubernamentales. Este impuesto también tiene la ventaja de ser progresivo y redistributivo, pues su pago es mayor conforme aumenta el valor de las propiedades, y lo recaudado se dirige a la totalidad de la población (CIEP, 2020b).

A pesar de sus ventajas, la implementación del impuesto en México ha impedido explotar el potencial recaudatorio del gravamen. Durante 2019, los municipios del país recaudaron 26 mil 133 millones de pesos por este concepto<sup>48</sup>. Desde una perspectiva internacional, los ingresos por predial en México suman al 0.21% del PIB, 0.89 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE (1.1% del PIB), y por debajo de otros países latinoamericanos como Colombia y Chile, que recaudan 0.81% y 0.71% de su PIB, respectivamente<sup>49</sup>.

Existen diversos problemas alrededor de la recaudación del predial en México, los cuales pueden dividirse en tres vertientes principales. El primero trata de la falta de actualización de los valores catastrales de la propiedad inmueble. Dichos valores catastrales representaron 42.4% del valor de mercado de las viviendas en 2014 (INEGI, 2016). Para lograr aumentar la recaudación, es necesaria la actualización de los valores catastrales, una labor que depende de los municipios y del gobierno federal. Al respecto, se requiere ampliar la efectividad del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para modernizar y mantener actualizada la información de la propiedad inmobiliaria<sup>50</sup>.

El segundo de estos problemas se asocia con la tarifa cobrada sobre la base tributaria. El diseño de las tasas debería ser progresivo; es decir, que se cobre un porcentaje mayor a propiedades inmuebles con valores catastrales más elevados. Las tasas o tarifas impositivas de predial varían a lo largo de la república. Sólo en 10 ciudades capitales de las entidades federativas se tienen tasas

progresivas de recaudación, mientras que en el resto la tasa es fija, variando de un amplio rango de 0.1% a 1.2% (Unda, 2018).

Por último, la tercera problemática consiste en la existencia de gastos fiscales; es decir, los tratamientos fiscales como subsidios o descuentos que reducen el monto a pagar. Aproximadamente, 3 de cada 4 municipios en el país otorgan beneficios tributarios a distintos grupos de la población y descuentos por pronto pago (INEGI, 2016). En Xalapa, Veracruz, las prerrogativas representan hasta 20% de la recaudación por predial, 14% en Aguascalientes, Aguascalientes y 10% en Mérida, Yucatán (Unda, 2018). Para aumentar la recaudación del predial, la instrumentación de gastos fiscales debería enmarcarse en un análisis robusto en términos de costo-beneficio.

Dada la desigualdad de distribución en la riqueza relacionada con la propiedad inmueble, el impuesto predial efectivamente tiene el potencial de una recaudación progresiva. Según estimaciones propias, el 10% más rico del país acumula 28% del valor de las propiedades inmuebles (casas, departamentos, edificios y locales que están dentro del país). En contraste, el 40% de los hogares con menos ingresos sólo acumula 19% del total de estas propiedades. Este nivel de desigualdad implica un coeficiente de Gini estimado de 0.5.

Para ilustrar el tamaño de la oportunidad de mejora en la recaudación predial, a continuación, se muestran los resultados de una estimación potencial de los ingresos tributarios que podría generar este impuesto. Conforme a estimaciones propias, si todos los estados adoptaran un diseño del impuesto similar al de Ciudad de México (con tarifas progresivas), igualarían valores catastrales con los de mercado, no recurrirían a gastos fiscales y mejorarían la estrategia de cobranza, podrían recaudarse hasta \$378 mil mdp anualmente (1.5% del PIB); casi 7 veces más de lo que se recauda en la actualidad (\$57 mil mdp). Así, en promedio, cada persona contribuiría con \$3,111 pesos al año en forma de impuesto predial. (Anexo 1. Metodología de estimación de recaudación potencial de predial).

Como se observa en la Figura 4, la aportación sería progresiva: 34% de la recaudación vendría del 10% de mayores recursos (quienes aportarían \$133 mil mdp anualmente),

48. INEGI, consulta: <https://bit.ly/2PEpWVQ>.

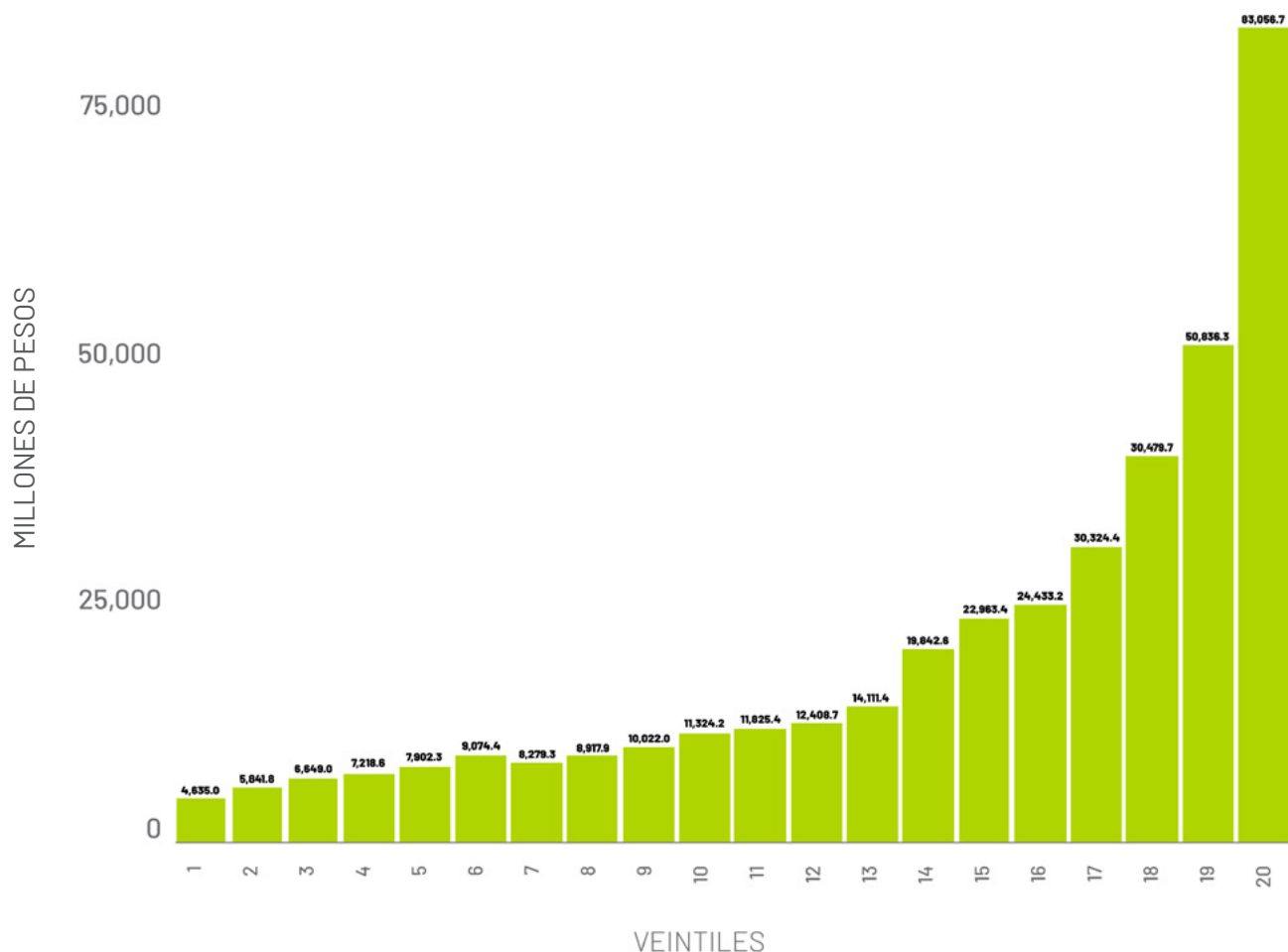
49. OECD.Stat, consulta: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>


50. Los distintos problemas del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro fueron identificados por la ASF en la auditoría de desempeño 187-DS, [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019\\_0187\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0187_a.pdf)

y sólo 15% vendría del 40% de la población de menores recursos. En términos de recaudación per cápita, una persona del 5% más rico estaría aportando, en promedio,

\$13,279 pesos anualmente, mientras que una persona del 5% más pobre sólo aportaría, en promedio, \$741 pesos.

**Gráfico 4. Recaudación potencial del predial. Centiles de ingreso**



 **Fuente:** Elaboración propia con datos de EVALÚA (2018) y SHF (2020).

Las diferencias de recaudación se mantendrían debido a las diferencias de riqueza inmobiliaria que hay en cada estado. Por ejemplo, en Ciudad de México se lograría recaudar \$93 mil millones de pesos, lo cual equivale a \$10 mil pesos, en promedio, por persona. De ese total de recaudación, 40% sería aportado por el 10% más rico, mientras que el 40% más pobre sólo aportaría 8%. Entre

los estados con menor recaudación per cápita estarían Durango y Tamaulipas, con montos cercanos a \$1,400 pesos por persona. Estados como Oaxaca, que actualmente sólo recaudan \$81 pesos por predial por persona, podrían llegar a recaudar hasta \$3,490 pesos en promedio por persona; es decir, 40 veces más ingresos tributarios por este concepto.

## 3.1.4 TENENCIA

El Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV, en adelante Tenencia) es un impuesto que grava el valor de mercado de los vehículos de acuerdo con sus características, como antigüedad, equipamiento y precio. Este impuesto tiene diversas ventajas en materia de recaudación y justicia impositiva: las autoridades tienen registros sobre el valor y la propiedad de automóviles, lo que facilita su recaudación y su pago recae en las personas de mayores ingresos.

Desde 2012, las entidades federativas tienen la atribución de determinar cómo cobrar este impuesto, pero como consecuencia de ello, en muchos estados se ha optado

por eliminar el cobro del ISTUV u ofrecer subsidios y descuentos que impactan negativamente en la recaudación. Así, entre 2011 y 2018 los ingresos de ISTUV a lo largo del país pasaron de un promedio de \$238.6 a \$82.3 pesos<sup>51</sup> por persona; 71% menos<sup>52</sup>.

En 2018, Ciudad de México, Colima y Estado de México fueron las entidades con mayor recaudación de ISTUV per cápita con \$581.7, \$464.3 y \$400 pesos por persona, respectivamente. No obstante, 26 de las 32 entidades federativas recaudaron menos de \$100 pesos por persona, y 15 de ellas menos de \$1 peso por persona en el mismo año (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Recaudación del ISTUV per cápita por entidad federativa, 2018**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de (INEGI, 2020; CONAPO, 2018)

**51.** Pesos constantes de 2018.

**52.** (INEGI, 2020; CONAPO, 2018).

Una de las problemáticas del esquema actual es la deriva hacia el fondo. Cuando un estado limita con una entidad donde el impuesto se encuentra altamente subsidiado o desaparecido, los propietarios pueden elegir registrar sus vehículos en la localidad vecina. Entonces, para protegerse de la creciente fuga de recursos, el estado en cuestión tendría que ofrecer mayores beneficios para los contribuyentes (Unda, s.f.).

La caída en la recaudación profundiza la problemática de la baja recaudación a nivel subnacional y representa una mayor carga para la Federación en forma de transferencias adicionales a los gobiernos locales. La pérdida de ingresos puede verse reflejada en menor inversión productiva y gasto social, perjudicando así las oportunidades de desarrollo de los sectores más vulnerables.

En efecto, si todas las entidades recaudaran lo mismo de tenencia que Ciudad de México en términos per cápita, los ingresos pasarían de \$18,283 a \$80,480 mdp (pesos de 2021)<sup>53</sup> (INEGI, 2020; CONAPO, 2018). La diferencia equivaldría a más de tres veces lo que se destinaría en 2021 para el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* y más de cuatro veces lo presupuestado para IMSS-Bienestar.

Para revertir la tendencia actual, poner fin a la carrera hacia abajo y explotar el potencial recaudatorio de la tenencia se requiere de un acuerdo nacional que revierta la extinción de este impuesto y establezca lineamientos mínimos para su aplicación. En este acuerdo nacional debería establecerse la estructura general de las tasas, así como limitaciones a los subsidios y demás gastos fiscales. Estos últimos deberían acompañarse de análisis de costo beneficio, para asegurar que las prerrogativas cumplan con los objetivos con los que se establecen.

El diseño del impuesto debe de seguir priorizando la progresividad, de manera que incida más en quienes tienen mayor capacidad de pago. No obstante, las consideraciones medioambientales están inexorablemente atadas al uso de vehículos, por lo que no pueden ser de-

jadas de lado en el diseño del impuesto. En efecto, muchos países de la OCDE aplican tasas diferenciadas de acuerdo con la emisión de contaminantes de cada vehículo (OCDE, 2009).

Sin embargo, la efectividad de este tipo de incentivos sobre la adquisición de transportes no contaminantes, como los vehículos eléctricos, ha sido puesta en duda (Congressional Budget Office, 2012). La posibilidad de pagar menos impuestos en función del poco o nulo impacto medioambiental de un vehículo tiende a concentrarse entre los hogares de mayores ingresos, pues este tipo de transportes son caros y considerados de lujo en comparación con los que utilizan combustible, por lo que tienden a ser comprados por personas de mayores ingresos. También, los vehículos eléctricos son menos atractivos como primer vehículo de un hogar, por tener menor alcance. Por lo tanto, es más probable que los hogares que los adquieren cuenten con los recursos para permitirse varios vehículos (Bosworth & Patty, 2017).

A pesar de lo anterior, las consideraciones ecológicas son de primera importancia y el fomento del uso de tecnologías más amigables con el medio ambiente no puede ignorarse. Así, los subsidios a la tenencia aplicables a los vehículos no contaminantes podrían limitarse de acuerdo con su valor de mercado. De esta forma, los beneficios fiscales podrían favorecer que las clases medias transiten al uso de vehículos eléctricos, a la vez que se paliaría el efecto regresivo del subsidio.

Finalmente, el nuevo acuerdo nacional debería promover la concientización de los contribuyentes en torno a temas fiscales, a manera de favorecer la disposición al pago del impuesto. En este sentido, sería indispensable transparentar la información sobre la recaudación de los recursos y su uso en forma de gasto público. Una manera de establecer un vínculo claro entre lo que las personas pagan y los bienes públicos que disfrutan podría consistir en asignar los recursos recaudados, total o parcialmente, a inversión en infraestructura y transporte público.

53. Asumiendo que el parque vehicular es constante en proporción a la población de cada estado y de valor equivalente.

## 3.2 OPCIONES TRIBUTARIAS SOBRE LOS ALTOS INGRESOS

La redistribución es más eficiente cuando se realiza a través de instrumentos directos como impuestos o beneficios basados en el ingreso.<sup>54</sup> Así, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa una herramienta efectiva para paliar la desigualdad. Sin embargo, algunas partes del diseño del tributo mitigan su capacidad redistributiva.

En este apartado se analizan tres problemas identificados que le restan progresividad al sistema de imposición a los ingresos personales en México: el diseño de las tarifas, el tratamiento a los ingresos por ganancias de capital y las deducciones personales.

### 3.2.1 MEJORAR LA PROGRESIVIDAD DE LAS TARIFAS DE ISR

La estructura de las tasas impositivas afecta la progresividad del impuesto. El diseño actual propicia que las personas de los deciles más altos paguen relativamente poco. La tasa marginal más alta en México es baja vis-à-vis aquella de los países avanzados. Mientras que la mexicana asciende a 35%, el promedio de la OCDE se sitúa en 42.8%. Así, la tasa máxima del país se encuentra entre las 10 más bajas de la región y es más de 25 puntos porcentuales más baja que en Suecia, la más elevada de la OCDE (OCDE, 2019b).

Recientemente, la literatura ha arrojado evidencia a favor de mayores tasas para las personas de altos ingresos. De acuerdo con Campos Vázquez, Chávez Jiménez y Esquivel Hernández (2014) la tasa marginal óptima más alta sería, en promedio, de 52%, con un rango entre 40 y 60%. Los autores estimaron que un cambio al escenario óptimo, donde los últimos cinco escalones de la estructura del ISR cambiarían a una tasa marginal de 52%, generaría ingresos fiscales adicionales de aproximadamente 0.3% del PIB.

Además, una persona necesita alcanzar 26.6 veces el salario medio mexicano para ser acreedor a la tasa más alta del impuesto: la razón más alta de los países de la OCDE (con un promedio de 5.5) y por encima de otras economías de la región, como Chile (7.6) (OCDE, 2019b). Así,

únicamente las personas con ingresos iguales o mayores a \$324,845 pesos mensuales cotizan en la tasa más alta (SHCP, 2021) y de acuerdo con datos del SAT<sup>55</sup>, solo 0.8% de los contribuyentes que presentaron una declaración anual en 2015 fueron deudores de la tasa de 35% (SAT, 2017). Bajo este escenario, una ampliación de la base que tributa bajo la tasa marginal más elevada, procurando mantener la carga impositiva para las clases medias sin aumentos, podría incrementar la disponibilidad de recursos y contribuir a la mitigación de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Desde una perspectiva internacional, las y los mexicanos, particularmente aquellos con mayores recursos, pagan menores impuestos que los contribuyentes en los países desarrollados. Una persona con un ingreso 67% mayor a la media nacional paga un impuesto a la renta equivalente a 14% de su ingreso, mientras que el promedio de la OCDE se sitúa en 21.6% (Tabla 2). La brecha implica, por un lado, una menor recaudación y, en consecuencia, un margen de acción limitado para el Estado. Además, en tanto los impuestos sobre la renta son el mecanismo tributario más efectivo para actuar sobre la distribución del ingreso<sup>56</sup>, la prevalencia de gravámenes reducidos para quienes tienen mayores recursos podría paliar los esfuerzos por disminuir la desigualdad social y económica del país.


54. Kaplow, L. (2010). *The Theory of Taxation and Public Economics*. Princeton University Press. U.S.A.

55. Los datos abiertos del SAT se presentan mediante un proceso de anonimización que consta en la introducción de ruidos aleatorios a las observaciones. Además, las observaciones excluyen a quienes presentaron ingresos mayores a tres desviaciones estándar por encima del promedio. El proceso se describe a mayor detalle en SAT (2015).

56. Kaplow, L. (2010). *op. cit.*

Tabla 2. Gravamen promedio del Impuesto sobre la renta por nivel de ingresos

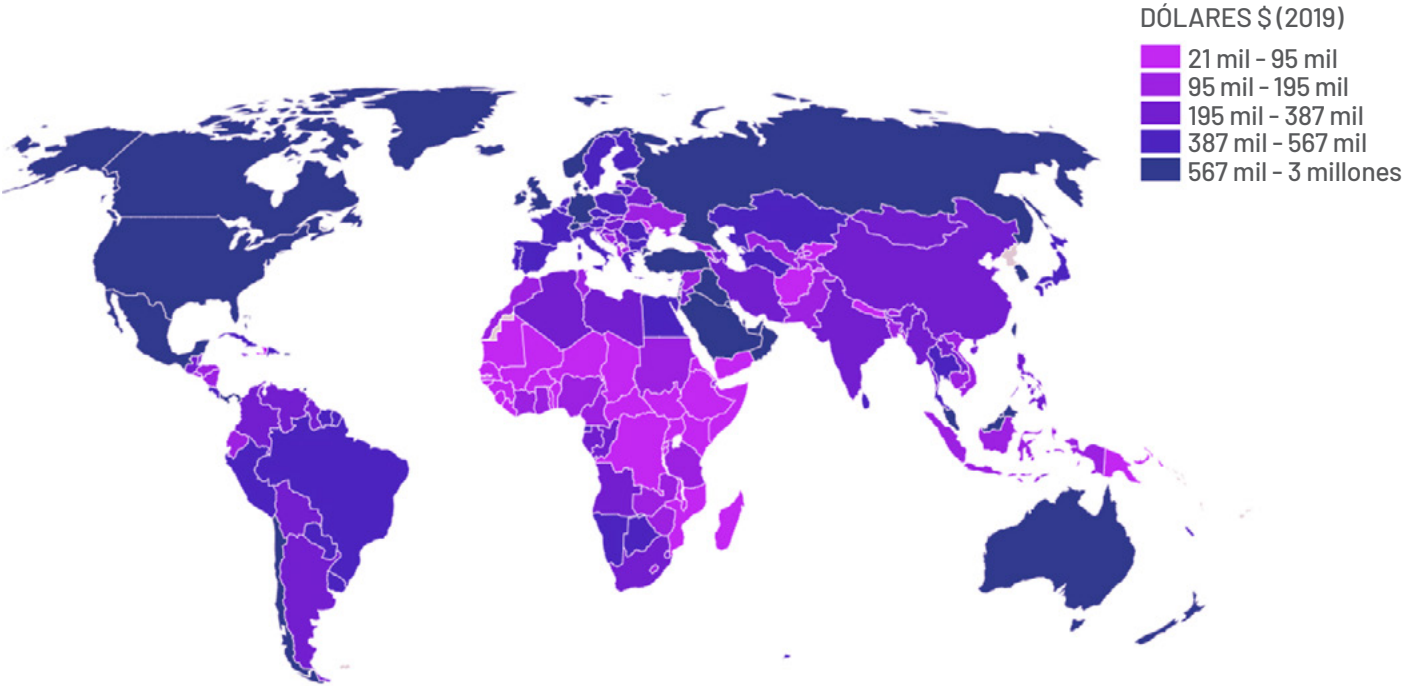
INGRESOS COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIOS	MÉXICO ISR PROMEDIO (% DEL INGRESO)	OCDE (PROMEDIO) ISR PROMEDIO (% DEL INGRESO)
67 %	3.7	11.4
100% (Promedio Nacional)	9.5	15.9
133%	12.1	9.0
167%	14.0	21.6


 Fuente: (OCDE, 2019b)

La diferencia entre el pago de impuestos en México a comparación de otros países es justificable ante la prevalencia de menores ingresos para los trabajadores mexicanos, pero no así para la parte más alta de la distribución. El 10% más rico de la población en México tiene un ingreso promedio apenas 9.9% menor que la media de las personas

en el mismo rango en la Unión Europea y 30% mayor que el promedio de América Latina (WIL, 2020). Aún más, el 1% con mayores ingresos del país percibe rentas similares a sus contrapartes en países como, como Israel, Alemania y Suiza<sup>57</sup>, y mayores a los niveles observados en la República de Corea (Gráfico 6).

Gráfico 6. Ingreso promedio del 1% más adinerado de la población



 Fuente: (WIL, 2020)

57. Global Innovation Index (GII). (2020).GII score ranking. Recuperado de: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>

El diseño de los rangos del gravamen a la renta en México también favorece a quienes más tienen. En el país hay 11 tasas marginales y los incrementos entre una y otra se atenúan al final de la escalera (SHCP, 2020). Esta estructura podría ser regresiva en la medida en la que implica mayores incrementos en la carga tributaria dada un alza en el ingreso para los sectores de la población con menos recursos. Así, al recibir mayores remuneraciones, una persona en la parte más baja de la distribución del ingreso

podría ver su carga tributaria aumentada al enfrentarse a tasas cada vez más elevadas. En efecto, si alguien pasara del primer eslabón de la estructura tributaria al siguiente, su tasa marginal se incrementaría en 4.48 puntos porcentuales, mientras que alguien que pasa del penúltimo eslabón al más elevado contribuiría bajo una tasa marginal únicamente un punto porcentual superior a la anterior (Tabla 3).

**Tabla 3. Tarifa mensual de ISR 2021.**

LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	CUOTA FIJA	% SOBRE EXCEDENTE
0.01	644.58	0	1.92
644.59	5,470.92	12.38	6.4
5,470.93	9,614.66	321.26	10.88
9,614.67	11,176.62	772.1	16
11,176.63	13,381.47	1,022.01	17.92
13,381.48	26,988.50	1,417.12	21.36
26,988.51	42,537.58	4,323.58	23.52
42,537.59	81,211.25	7,980.73	30
81,211.26	108,281.67	19,582.83	32
108,281.68	324,845.01	28,245.36	34
324,845.02	En adelante	101,876.90	35

 **Fuente:** Elaboración propia con información de SHCP(2021)

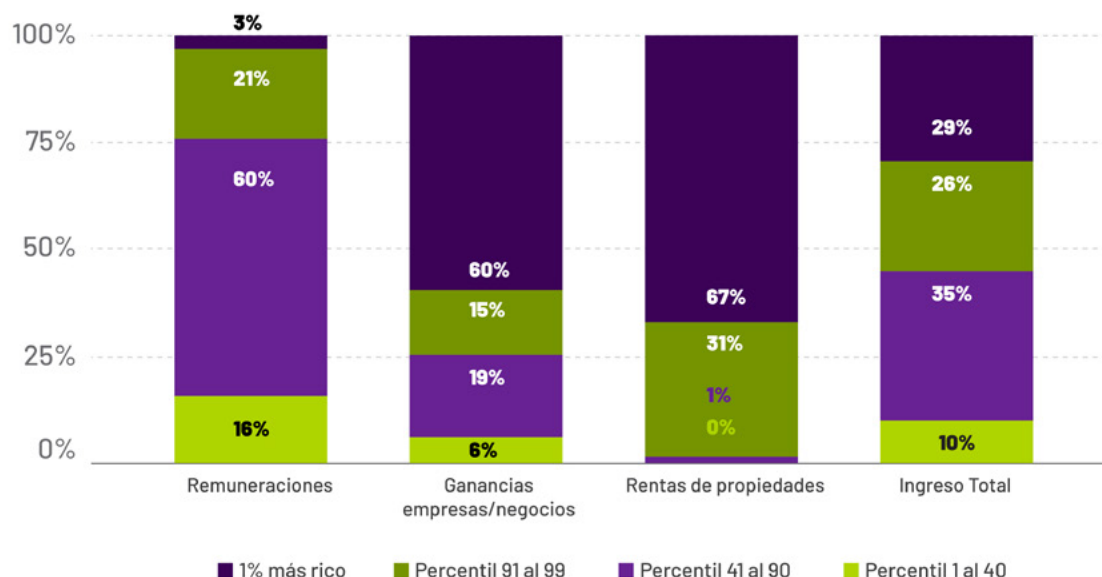
## 3.2.2 MODIFICAR LOS TRATAMIENTOS PREFERENCIALES A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

Uno de los factores que merma la progresividad del ISR es el trato preferencial a los ingresos por capital en oposición a los provenientes por trabajo. Para comprender este fenómeno, lo primero a tener presente es el tipo de ingresos que perciben las personas y cómo son gravadas por el ISR. Las personas pueden obtener ingresos por dos fuentes: el trabajo o el capital. Los ingresos por trabajo se obtienen al prestar un servicio a otra persona

o empresa, mientras que los ingresos por capital cuando se producen ganancias por aprovechar alguna propiedad, como al vender una casa o las acciones de una empresa en la Bolsa Mexicana de Valores. Como se observa en la Figura 7, las personas de mayores ingresos tienen como principal fuente de ingresos los generados por el capital, y los hogares más pobres dependen sólo de los ingresos generados por su trabajo.



**Gráfico 7: Distribución de los ingresos por fuente de ingreso.  
% según percentiles de ingreso total por persona**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de EVALÚA CDMX, basados en ENIGH 2018.

Desde una perspectiva de justicia tributaria, el impuesto al ingreso, como el ISR, debería gravar al trabajo y al capital de la misma manera. Esto significa que, independientemente de la fuente de ingresos, el impuesto al ingreso debería aplicar las mismas tasas según la cantidad de ingresos de los contribuyentes (Saez & Zucman, 2019). No obstante, los sistemas tributarios alrededor del mundo suelen brindar tratamientos preferenciales a quienes obtienen ingresos de capital (Latindadd, 2020).

Lo anterior ocurre precisamente con las ganancias de capital; es decir, los ingresos que obtienen las personas al vender una propiedad, como acciones de una empresa y bienes inmuebles. A continuación desarrollaremos en qué medida nuestro sistema tributario privilegia esta fuente de ingresos.

El artículo 129 de la LISR establece una tasa estatutaria del 10% sobre la ganancia obtenida a través de la venta de acciones en las casas de bolsa.<sup>58</sup> La imposición es menor a comparación con aquella establecida en otros países latinoamericanos como Chile (40%) y Brasil (22.5%).<sup>59</sup>

### A) EL TRATO PREFERENCIAL A LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES EN BOLSAS DE VALORES

las ganancias de capital reciban un tratamiento preferencial.<sup>60</sup> Frente a este tipo de críticas, vale la pena recordar que las tasas impositivas no son el único factor que es considerado por quienes deciden realizar transacciones bursátiles.

Una crítica recurrente hacia este tipo de impuesto suele ser su posible impacto en los incentivos para comerciar en los mercados públicos de capitales, lo que incluso ha sido sustentado por la propia SCJN para justificar que

Por ejemplo, según los últimos datos del Banco Mundial<sup>61</sup>, en México el nivel de capitalización o valor de mercado<sup>62</sup> de las empresas nacionales que cotizan en la bolsa es de 32.6% del PIB; en cambio, países con tasas de imposición al capital superiores a 10% y con niveles de desarrollo si-

<sup>58</sup> SHCP. (2021). Ley del Impuesto Sobre la Renta. Cámara de Diputados. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_081220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf)

<sup>59</sup>. PwC. (2017-2021). Worldwide Tax Summaries. Capital Gain Tax (CGT) Rates. Recuperado de: <https://taxsummaries.pwc.com/>

<sup>60</sup>. Tesis: 2a. XVI/2017(10a.) RENTA. EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL

milares a México como Brasil, Chile y Sudáfrica, tienen niveles de capitalización de 64.5, 72.2 y 300.6% de su PIB, respectivamente.

Así, en el marco de las necesidades de recursos públicos para paliar los efectos de la Covid-19, vale la pena explorar la posibilidad de unificar estas dos tasas y que el capital sea impuesto bajo el mismo esquema que los impuestos al trabajo. Unificar las tasas de impuestos a las ganancias de capital y trabajo traería diversos beneficios: por un lado, mejoraría la situación de la justicia fiscal vertical y

horizontal del sistema fiscal y, por otro lado, incrementaría la eficiencia económica y evitaría distorsiones de mercado (Bastani & Waldenström, 2018).

Cabe recordar que esta es una práctica recomendada por la OCDE (2018d) y que es ejecutada tanto en países con niveles similares de desarrollo, como Brasil y Chile, y en países desarrollados, como Canadá. De igual forma, es importante que la recaudación de este tipo de ingresos sea información pública, ya que actualmente este ingreso se incorpora en las estadísticas del ISR sin ser desagregada.

Un factor adicional que revela el tratamiento preferencial a las ganancias de capital es la exención vigente en materia de enajenación de inmuebles destinados a casa-habitación. Actualmente, las personas físicas que venden este tipo de propiedades son susceptibles a no pagar impuestos sobre la ganancia de capital si ésta es menor a \$4.6 millones de pesos.<sup>63</sup> En teoría, todas las personas pueden acceder a esta exención, pero en los hechos los contribuyentes de mayores ingresos son los principales beneficiarios.

Lo anterior queda en evidencia si consideramos que el valor promedio y la mediana de la vivienda en México se encuentran por debajo de la exención. Al 31 de diciembre de 2020, el valor promedio de las viviendas en México era de \$1,200,909 pesos, mientras que su mediana fue de \$700 mil pesos.<sup>64</sup> Además, el 10% de la población

## B) LA EXENCIÓN SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL AL ENAJENAR UNA CASA-HABITACIÓN.

de mayores ingresos reportados en la ENIGH percibe 74% de los ingresos generados por enajenación de vivienda, y conforme a datos de declaraciones de ISR incluidas en SAT Más Abierto, 66% del total de ingresos por enajenación de bienes se concentran sólo en el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos. (Fundar, 2021b).

Por otra parte, la exención vigente tiene un costo para nuestras finanzas públicas cuya pertinencia no ha sido evaluada por la SHCP<sup>65</sup>. En el periodo 2016-2020, la suma de recursos no recaudados provocada por esta exención ascendió a \$40 mil millones de pesos. Para reducir los costos asociados a esta exención, una solución consiste en reducir la exención vigente de 700 mil UDIS a un rango de entre 200 mil y 380 mil UDIS<sup>66</sup> (entre 1.3 y 2.5 millones de pesos).

ESTABLECER UNA TASA DIVERSA A LA TARIFA CON LA QUE SE GRAVAN LOS INGRESOS POR SALARIOS Y EN GENERAL POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

**61.** Datos de libre acceso del Banco Mundial. Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa. Recuperado de: <https://bit.ly/3wzAzd3> [consultado el 7 de abril de 2021]

**62.** El precio por acción multiplicado por el número de acciones en circulación. Ibid

**63.** Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 93, fracción XIX, inciso a). Para beneficiarse de esta exención, la ganancia no puede superar 700,000 UDIS (al 31 de diciembre de 2020, una UDI equivalía a 6.605597). Además de este límite, la transmisión debe realizarse ante un fedatario público y el contribuyente no debe haber enajenado otra casa habitación en los últimos tres años por los que hubiera obtenido la exención.

**64.** Sociedad Hipotecaria Federal, Índice de precios de la vivienda en México, Cuarto Trimestre de 2020 <https://www.gob.mx/shf/prensa/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-cuarto-trimestre-de-2020-263699?idiom=es>

**65.** Conforme a la ASF, la política de gastos tributarios carece de una identificación clara tanto de sus objetivos como de sus resultados. ASF, 1725-GB, Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos

**66.** Al 31 de diciembre de 2020

Un factor adicional que revela el tratamiento preferencial a los ingresos por ganancias de capital es la posibilidad de calcular el ISR conforme a dos procedimientos y elegir aquella tasa que implique pagar menos impuestos. Esta posibilidad no existe en el régimen en el que deben tributar las personas asalariadas o que prestan un servicio profesional; es decir, la gran mayoría de los contribuyentes en México.

Cuando una persona física obtiene una ganancia al vender un bien —distinto a un activo en las bolsas de valores— está obligada a tributar bajo el régimen de enajenación de bienes, un régimen en el que el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos concentran 66% del total de ingresos reportados (Fundar, 2021b). Dentro de este régimen, las personas físicas deben dividir sus ganancias en dos partes desiguales y luego calcular el ISR de la ganancia mayor mediante dos procedimientos contemplados en el artículo 120 de la LISR.

### C) LA POSIBILIDAD DE ELEGIR LA TASA QUE IMPLIQUE PAGAR MENOS IMPUESTOS.

Básicamente, el primer procedimiento consiste en aplicar la tasa de la ganancia menor a la ganancia mayor, mientras que el segundo procedimiento radica en promediar la tasa efectiva de los últimos cinco ejercicios fiscales y aplicar el resultado a la ganancia mayor. Una vez realizados ambos procedimientos, la persona tiene la opción de elegir aquel que represente pagar menos impuestos. (recuadro 3.3).

Este tratamiento complica aún más el marco tributario y podría ser utilizado por los contribuyentes de tal forma que, con el fin de promediar una tasa efectiva menor, declaren ingresos menores a los realmente percibidos. Por lo tanto, para mejorar la progresividad del ISR y tratar de la misma forma a quienes perciben ingresos por trabajo o capital, este mecanismo debe modificarse para que la ganancia mayor sea calculada de la misma forma que los ingresos por trabajo.

#### RECUADRO 3.3 LA POSIBILIDAD DE ELEGIR LA TASA QUE IMPLIQUE PAGAR MENOS IMPUESTOS.

Para comprender cómo funciona este tratamiento preferencial, es necesario desarrollar un breve ejemplo. Imaginemos que en 2010, Federico compró un terreno y diez años después decidió venderlo, obteniendo una Ganancia Total (GT) de \$20 millones de pesos. Conforme a la ley del ISR, Federico tendría que dividir su ganancia en dos partes distintas: Ganancia Acumulable (GA) y Ganancia No Acumulable (GNA). La GA equivaldría a \$2 millones de pesos, pues ésta se determina dividiendo la ganancia total entre el número de años transcurridos entre la compra y la venta del terreno. Por su parte, la GNA equivale a la GT menos la GA; es decir, \$18 millones de pesos.

Tras haber determinado ambas ganancias, Federico tendría la posibilidad de calcular el ISR sobre la GNA conforme a dos procedimientos, y elegir aquel que represente pagar menos impuestos. El primer procedimiento consiste en dividir el ISR determinado que haya sido causado por la GA, entre la misma GA, y aplicar esa tasa a la GNA, lo cual, invariablemente, ocasiona que la tasa correspondiente a las GNA sea menor a la GA. El segundo procedimiento radica en promediar la tasa efectiva de los últimos cinco ejercicios fiscales, y aplicar el resultado a la GNA.

### 3.2.3 SUSTITUIR LAS DEDUCCIONES PERSONALES POR CRÉDITOS TRIBUTARIOS


La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) contempla diversos gastos personales que pueden restarse de los ingresos al momento de pagar impuestos, como colegiaturas, honorarios médicos y donativos, además de otros gastos directamente relacionados con la actividad económica de la persona. (Anexo 2). Cuando un individuo deduce —resta— alguno de estos tipos de gastos de sus ingresos anuales, al resultado se le denomina ingreso gravable, y a este monto se le aplica el ISR. Las deducciones personales, por lo tanto, provocan que el ingreso gravable disminuya y con ello el impuesto a pagar<sup>67</sup>.

Actualmente, es posible deducir 10 tipos de gastos personales y cada uno de ellos se concentra en las personas de

mayores ingresos (Tabla 4). De acuerdo con la información del último año disponible, en 2021 las deducciones personales podrían costarle al Estado cerca de 27 mil 530 millones de pesos, lo que equivale al monto estimado para dar acceso al agua e instalar 2.7 lavamanos en los planteles de educación básica donde actualmente no tienen uno, como se menciona en el capítulo 2. Del total de contribuyentes que recibieron este beneficio, el 10% de mayores ingresos concentraron 79.9%, mientras que el 10% de menores ingresos sólo representaron 0.1% del monto total deducido<sup>68</sup>. Estos beneficios también tienen un componente de género: sin ninguna excepción, son los hombres del decil 10 quienes aplican más deducciones, tanto sujetas como no sujetas al límite global<sup>69</sup> (SHCP, 2020).

**Tabla 4. Distribución por deciles de ingresos de las deducciones personales. Ejercicio fiscal 2018.**

DECIL	DONATIVOS	APORTACIONES VOLUNTARIAS AL SAR	CUENTAS ESPECIALES PARA EL AHORRO	TRANSPORTACIÓN ESCOLAR OBLIGATORIA	PRIMAS DE SEGUROS DE GASTOS MÉDICOS	HONORARIOS MÉDICOS, DENTALES Y GASTOS HOSPITALARIOS	COLEGIATURAS	INTERESES REALES DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS	GASTOS FUNERALES	HONORARIOS MÉDICOS POR DISCAPACIDAD O INCAPACIDAD
1	0.05	0	0.13	0	0	0	0.77	0	0	0
2-9	2.41	25.43	29.75	9.55	7.75	11.36	17.85	32.5	20.56	13.42
10	97.53	74.57	70.14	90.44	92.25	88.63	81.39	67.51	79.45	86.58

 **Fuente:** Elaboración propia con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2020.

Los beneficios de las deducciones personales tienden a concentrarse entre las personas con mayores ingresos, dado que el ISR es un impuesto diseñado bajo el principio de progresividad, lo que significa que mientras más ingresos tenga una persona, debe pagar más impuestos.

Las deducciones personales rompen con este principio, pues mientras más ingresos tenga una persona, obtiene un beneficio mayor a comparación de alguien con menores ingresos (Recuadro 3.4).

**67.** SHCP. (2021). Ley del Impuesto Sobre la Renta. Cámara de Diputados. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_081220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf)

**68.** PGF 2018 y PGF 2020.

**69.** Las personas físicas pueden deducir 10 tipos de gastos personales, y cinco de éstos están sujetos a un límite global. Este límite global implica que las personas físicas, al momento de calcular sus impuestos, sólo pueden restar de sus ingresos el monto que sea menor entre el 15 % del total de sus ingresos brutos y 5 UMA anuales (163 mil 465 pesos en 2021).

Por otro lado, las autoridades hacendarias no evalúan si las deducciones personales —y en realidad el resto de los gastos fiscales— son efectivas para promover el acceso a servicios educativos, de salud y seguridad social. Esto es aún más grave si tomamos en cuenta que, conforme a la Auditoría Superior de la Federación, la información pública sobre las renuncias tributarias no es totalmente confiable (ASF, 2020)<sup>70</sup>.

Una opción menos costosa para el Estado consiste en reemplazar las deducciones personales por créditos tributarios<sup>71</sup>. Los créditos tributarios también son gastos fiscales que reducen el monto de impuestos a pagar, pero a diferencia de las deducciones personales, el monto a reducir en los impuestos es calculado con una misma tasa para todos los contribuyentes. Esto se debe a que los créditos tributarios no se aplican sobre los ingresos anuales de las personas, sino sobre el ISR ya determinado (Recuadro 3.4).

### RECUADRO 3.4. EJEMPLO: DEDUCCIONES VS. CRÉDITOS TRIBUTARIOS

En 2020, Daniela ganó \$200 mil pesos, mientras que Federico percibió \$4 millones de pesos. Por su nivel de ingresos, a Daniela le corresponde pagar una tasa marginal del 21.36%, mientras que a Federico una tasa marginal del 35%. Visto de otra forma, esto significa que la tasa marginal de Daniela es 61% menor a la tasa que le corresponde a Federico.

Ahora imaginemos que ambas personas depositaron \$2,000 pesos en su fondo para el retiro y que luego dedujeron ese gasto. Bajo este escenario, Daniela podría pagar

\$427 pesos menos, mientras que, por el hecho de tener más ingresos, Federico podría pagar \$700 pesos menos de ISR. Esto significa que por el mismo gasto deducible de \$2,000, Federico obtiene un beneficio 61% mayor que el de Daniela.

Si la deducción personal fuera sustituida por un crédito tributario equivalente al 25% de ese gasto, independientemente de sus niveles de ingresos, entonces ambas personas podrían recibir el mismo beneficio de \$500 pesos.

A fin de limitar la pérdida recaudatoria por el concepto, podría establecerse un límite máximo de beneficio a otorgarse por las autoridades fiscales por gastos personales, conforme al promedio de gastos deducibles que reportan los contribuyentes. De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales 2020, en 2018 las personas en el decil

10 reportaron, en promedio, gastos deducibles sujetos al límite global por \$35,965.7 pesos. Ya que estas representan 75% de las deducciones personales, el límite aplicable a los créditos tributarios podría situarse en \$47,954 pesos (1.7 UMA anuales).

**70.** La Auditoría Superior de la Federación detectó que el Presupuesto de Gastos Fiscales (el documento elaborado por la SHCP que contiene las estimaciones anuales de los gastos fiscales) es elaborado sin coordinación interna y de manera inercial, lo cual significa que no existe certeza sobre la veracidad de los montos reportados. Esto se debe a que no existe “un sistema que permita documentar si los montos reales aplicados por cada gasto fiscal fueron mayores o menores a las estimaciones publicadas por la SHCP, ni con un sistema de comprobación fiscal que permita verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios fiscales se realizó conforme al marco normativo en materia fiscal vigente”. ASF, 2020, Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019 1725-GB

**71.** El término correcto es crédito fiscal, pero se ha elegido el término “crédito tributario” para diferenciarlo de los créditos fiscales entendidos como los recursos que el Estado tiene derecho a percibir por parte de los contribuyentes con motivo del cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones fiscales o administrativas, de conformidad con el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

### 3.3 OPCIONES PARA FORTALECER LA TOMA DE DECISIONES Y REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD

Mejorar la progresividad de nuestro sistema tributario también implica reducir la discrecionalidad de la toma de decisiones y garantizar el mayor acceso a la información pública. En la medida en que la ciudadanía tenga certeza de que el marco tributario no está siendo utilizado para beneficiar injustificadamente a los contribuyentes de ciertos grupos o mayores ingresos, será más probable fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado, e incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales<sup>72</sup>.

En este sentido, uno de los mayores pendientes consiste en mejorar la regulación en torno al diseño, implementación y evaluación de la política de gastos fiscales.

Adicionalmente, en esta sección se desarrolla la importancia de fortalecer el marco jurídico en torno al etiquetado de impuestos para así garantizar que los recursos recaudados efectivamente se destinen hacia nuestros sistemas de salud y educación.

En términos de transparencia, una medida que contribuiría a que la ciudadanía pueda evaluar el rol redistributivo de la política tributaria radica en publicar los datos administrativos sobre declaraciones de impuestos, garantizando que el proceso de anonimización de dicha información no impacte en la posibilidad de procesar e interpretar la información disponible.

#### 3.3.1 REGULAR LA POLÍTICA DE BENEFICIOS FISCALES (GASTOS FISCALES)

Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales implementadas a través de las normas tributarias que le permiten a las personas y empresas pagar menos impuestos. Actualmente, existen por lo menos 108 gastos fiscales con distintos objetivos y en favor de distintos tipos de contribuyentes, los cuales en 2021 significarán una renuncia recaudatoria aproximada a 3.3% del PIB. (SHCP, 2020).

Los gastos fiscales carecen de un marco regulatorio integral —no existe una definición legal del término<sup>73</sup>— son poco transparentes y ninguna autoridad tiene la obligación de rendir cuentas sobre sus resultados. Estas políticas también han sido cuestionadas por complejizar las normas fiscales y propiciar la evasión y elusión fiscal<sup>74</sup>, y más importante aún, porque suelen contribuir al

aumento de la desigualdad de ingresos entre la población. (Villela et al., 2009).

Este tipo de instrumentos pueden adquirir diversas formas y existen en todos los impuestos federales. Algunas modalidades, como los créditos tributarios son considerados más justos porque otorgan a todos los contribuyentes el mismo beneficio sin importar su nivel de ingresos, mientras que las deducciones benefician principalmente a las personas y empresas de mayores ingresos. (Ross, 2018) Otros tipos de gastos fiscales, como la tasa de 0% de IVA en alimentos y medicinas, fortalecen el poder adquisitivo de las personas con menores recursos, aunque en términos absolutos benefician más a quienes tienen mayores ingresos. (Minzer & Solís, 2014).

**72.** OCDE 2019c. Tax Morale. [https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en](https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en). ; Ortiz Covarrubias. (2020). Moral Tributaria: Factores que afectan el pago de impuestos. CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/jkFH>

**73.** La SCJN los ha caracterizado como aquellos que originan la extinción y disminución de tributos, traducidos en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social adoptada en una época determinada. Tesis *Conceptos acreditables contra impuestos federales. Si su establecimiento es otorgado a título de beneficio, les resulta aplicable la garantía general de igualdad*.

**74.** En este sentido, quizás los casos que mejor reflejan las consecuencias de estas políticas son las amnistías fiscales de 2007 y 2013, cuando el Congreso aprobó programas masivos de condonación de impuestos que beneficiaron principalmente a los grandes contribuyentes del país. Estas amnistías no son un caso aislado, pues existen otros gastos fiscales que favorecen injustificadamente a los contribuyentes de mayores ingresos. Para más información, véase Fundar (2016). Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables Para Unos Cuantos

Asimismo, la información no es del todo confiable y en términos de su gestión, la coordinación entre la SHCP y el SAT es insuficiente para la generación de datos adecuados. Éstos y otros problemas fueron identificados recientemente por la ASF, que al revisar la política de gastos tributarios implementada en el periodo 2012-2018 concluyó que la SHCP desconoce los alcances y la utilidad económica y social de las renuncias recaudatorias del Estado (ASF, 2019).<sup>75</sup>

Los gastos fiscales pueden ser creados por el Legislativo y el Ejecutivo conforme a sus atribuciones constitucionales en materia tributaria. El Legislativo prácticamente puede crear los gastos fiscales que considere pertinentes siempre y cuando persigan un fin económico o social contemplado en la Constitución.<sup>76</sup> Por su parte, el Ejecutivo sólo puede crear este tipo de políticas conforme el artículo 39

del Código Fiscal de la Federación CFF, el cual contempla la posibilidad de condonar y exentar impuestos con motivo de un desastre natural o una emergencia económica, y el establecimiento de subsidios y estímulos fiscales.

Más allá de las reglas anteriores, tanto el Legislativo como el Ejecutivo pueden crear gastos fiscales sin aportar evidencia que justifique su necesidad. En los hechos, esto ha dado lugar a que los gastos tributarios se diseñen e implementen sin controles suficientes. Para prevenir que esto ocurra, es necesario que cualquier gasto tributario sea aprobado con base en argumentos robustos y transparentes que justifiquen su legitimidad. En este sentido, una buena práctica, delimitada por la Corte Constitucional de Colombia,<sup>77</sup> consiste en aplicar un examen de proporcionalidad que evalúe la racionalidad, necesidad y los costos-beneficios de este tipo de políticas.

#### CUADRO 5. EXAMEN PARA EL DISEÑO Y RENOVACIÓN DE LOS GASTOS FISCALES.

**1. Examen de racionalidad.** Evaluar si el gasto tributario constituye un medio eficaz para promover los fines constitucionales que pretenden perseguir.

**2. Examen de necesidad.** Comprobar que los gastos tributarios sean estrictamente necesarios para la consecución de esos fines o si, por el contrario, existen alternativas factibles más convenientes.

**3. Examen de ponderación.** Evaluar si los beneficios son mayores a los costos que supone renunciar a la recaudación, en términos de desigualdad, eficiencia económica y administrativa o transparencia.

Otra medida que restringiría la aprobación discrecional de los gastos fiscales consiste en incluir una cláusula de vencimiento. Este mecanismo permitiría que, tras concluir un determinado periodo, la SHCP esté obligada a evaluar públicamente los resultados, y sólo decidir renovar un gasto tributario si cumple nuevamente con el test de proporcionalidad previamente desarrollado.

Puesto que los gastos fiscales son políticas sociales y económicas, sería posible restringir el acceso a este tipo de políticas a los contribuyentes de altos ingresos o utilidades. Esto podría realizarse, por ejemplo, permitiendo que sólo las empresas y personas de bajos o medios ingresos puedan beneficiarse por la vía tributaria. Otra posibilidad consiste en establecer que las empre-

**75.** Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019 1725-GB [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018\\_1725\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1725_a.pdf)

**76.** Al respecto, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 282/2014

**77.** Al analizar la constitucionalidad de los programas de condonación de impuestos, en la sentencia C-743/15 la Corte Constitucional de Colombia determinó que este tipo de gastos tributarios deben presumirse como inconstitucionales por transgredir el principio de generalidad tributaria, y por lo tanto deben justificarse conforme a un test de proporcionalidad.



sas que reinviertan sus utilidades o incrementen los salarios de los y las trabajadoras, puedan acceder a estos beneficios. (IGF, 2020).

En términos de transparencia y rendición de cuentas también existen pendientes. Al respecto, la publicación del próximo Documento de Renuncias Recaudatorias (anteriormente llamado Presupuesto de Gastos Fiscales) debería acompañarse de una base de datos que contenga los valores originales reportados, asociando dicha información con los deciles y percentiles de ingresos a los que correspondan los contribuyentes.

Adicionalmente, el artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2021, que regula el tipo de información que debe incluir el Documento de Renuncias Recaudatorias debería ser modificado para que todos los gastos tributarios, independientemente de sus fechas de creación y duración, sean transparentados, pues actualmente la SHCP sólo está obligada a reportar el 30 de junio los gastos fiscales que estarán vigentes el próximo ejercicio fiscal. En los hechos, esto ya ha provocado que las amnistías fiscales de 2007, 2009, 2013 y 2017 no fueran reportadas.

### 3.3.2 REGULAR EL ETIQUETADO DE IMPUESTOS

El etiquetado de impuestos se refiere a la asignación de ingresos de una fuente tributaria específica a un gasto particular. Ante los retos que impone la pandemia por la Covid-19, este mecanismo contribuiría a garantizar que los recursos recaudados se dirijan hacia la protección de los derechos sociales como la salud y la educación, así como otros mecanismos para reducir la desigualdad, en lugar de destinarse a finalidades distintas a la protección de los derechos exacerbados por la crisis sanitaria y económica.

El etiquetado de impuestos es un mecanismo a disposición de nuestros legisladores que se ha explorado pocas veces, a comparación del etiquetado de otro tipo de contribuciones como las aportaciones de seguridad social y los derechos. En materia tributaria, el antecedente más reciente fue el etiquetado de recursos por concepto del IEPS a bebidas azucaradas, los cuales debían destinarse a programas relacionados con la reducción de la desnutrición y la obesidad, ampliar la cobertura de servicios de agua potable en localidades rurales y proveer de bebederos a las escuelas públicas con mayor rezago educativo.

El etiquetado del IEPS a bebidas azucaradas estuvo vigente del 2014 al 2019, pero los recursos recaudados no fueron destinados hacia los fines previstos (CIEP, 2020). Entre otras razones esto se debió a la falta de mecanismos legales para garantizar que los recursos recaudados efectivamente fueran dirigidos hacia programas presupuestarios en materia de salud y educación.

En principio, cualquier tipo de impuesto podría ser etiquetado, pero aquellos que persiguen un fin extra-fiscal deberían regirse bajo este mecanismo. Los impuestos con fines extrafiscales son creados con la intención de desalentar ciertos hábitos de consumo o actividades

económicas (consumo de tabaco, bebidas azucaradas o gasolina, por ejemplo) que impactan negativamente en diversas esferas, como la salud de las personas o el medio ambiente. Puesto que el consumo de ciertos productos causa costos extras para la sociedad, el beneficio del etiquetado de impuestos es que los recursos obtenidos se utilizan directamente para subsanar los costos extras incurridos, ya sea mediante un mayor presupuesto para el sector salud, o mayor inversión en transporte público, entre otros.

Entre este tipo de impuestos se encuentran el IEPS a bebidas azucaradas, alcohol, tabaco y alimentos con alto contenido calórico, además del consumo de gasolina y la utilización de plaguicidas. Otro tipo de impuestos que podrían ser etiquetados bajo este mecanismo son aquellos que tengan como principal finalidad la redistribución de la riqueza, como el impuesto a la riqueza neta o el ISR recaudado por concepto de herencias, donaciones y ganancias de capital.

Para que los recursos recaudados a través de impuestos extrafiscales efectivamente sean utilizados para cumplir los objetivos sociales y económicos para los que fueron creados, es indispensable mejorar el marco jurídico de nuestro ciclo presupuestario. En este sentido, la (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) LFPRH debe reformarse para señalar explícitamente el destino específico de una contribución y que ello se vea expresamente reflejado y explicado en el PEF. De igual forma, las disposiciones jurídicas de cada impuesto deberán señalar expresamente que los recursos recaudados serán utilizados para los fines extrafiscales que les dieron origen (CIEP, 2020).

### 3.3.3 TRANSPARENTAR LAS DECLARACIONES DEL ISR

La disponibilidad de la información tributaria es de suma importancia para el análisis de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. Sumándose a la tendencia internacional, en agosto de 2017 el SAT publicó por primera vez diversas bases de datos con información de las declaraciones anuales de las personas físicas y morales. Estas bases de datos, conocidas como *SAT Más Abierto*, fueron publicadas en cumplimiento a lo establecido en el Artículo Décimo Noveno Transitorio de la LIF 2017.

Sin embargo, *SAT Más Abierto* resultó ser un ejercicio poco transparente, pues, aunque la propia ley establecía que esta información debe actualizarse cada dos años, desde 2018 esto no ha sucedido y, así, la última información disponible corresponde al ejercicio fiscal de 2015. Además, la metodología empleada para anonimizar la información de los contribuyentes; es decir, el proceso por el cual deja de ser posible establecer el nexo entre un dato y el sujeto al que se refiere, no ha sido del todo transparentada y conlleva diversos problemas en el uso de las estadísticas.

El proceso de anonimización altera los valores originales de los datos de los contribuyentes, y, por lo tanto, resulta imposible realizar operaciones contables básicas, como calcular los ingresos y los impuestos pagados de cada persona. Además, durante la anonimización de las bases de datos se eliminan aquellos contribuyentes con utilidades e ingresos más altos, por lo que es imposible conocer la carga fiscal de este grupo.

Por lo tanto, el proceso de anonimización debe replantearse, de forma que omita información individual sensible (nombre y RFC) pero mantenga la integridad de la información presentada. Las modificaciones podrían guiarse en prácticas exitosas en otros países, que logran salvaguardar la identidad de los contribuyentes y mantener consistencia

y capacidad analítica de los datos públicos (OECD, 2019; Romo & García, 2008).

En particular, los datos deben presentarse de forma que las observaciones individuales tengan un grado de consistencia con la información original, a fin de tener certeza de que representan de forma adecuada a un individuo anonimizado. Es decir, los datos individuales deben de mantener relación con las identidades contables pertinentes.

Asimismo, el catálogo de variables incluidas puede ampliarse para tener mejor información tributaria. En particular sería conveniente incluir las provisiones fiscales de forma desagregada de acuerdo con su tipo, como las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de cada contribuyente. Por otro lado, las observaciones con ingresos altos o *atípicos* no deben eliminarse, a fin de poder asesorar la concentración de los ingresos en la población.

La inclusión de más información sobre los contribuyentes, sin comprometer la anonimidad, sería relevante para el análisis oportuno de los datos. Entre otros, podrían incluirse la edad, sexo, sector de empleo, régimen fiscal y localidad de los contribuyentes.

Finalmente, la obligación de elaborar y transparentar las bases de datos debería incluirse en la LFPRH, o bien, en el CFF, a fin de garantizar la provisión de la información relevante. Asimismo, los datos originales de las declaraciones, antes de las modificaciones estadísticas a las que son sometidos, deberían ser entregados al INEGI para su mejor aprovechamiento con objetivos de análisis en materia de desarrollo social y desigualdad económica<sup>78</sup>.

**78.** Lo anterior conforme al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que faculta al INEGI para acceder a la información de los contribuyentes para el ejercicio de sus atribuciones, entre las cuales destaca el desarrollo social y el interés nacional, según los artículos 3ro y 53 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

## 3.4 IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA TRIBUTARIA

Este capítulo ha desarrollado diversas opciones de políticas tributarias que contribuirían a ampliar el espacio fiscal y mitigar los efectos de esta crisis. Además, gravar el patrimonio y los ingresos de las personas con mayor capacidad económica, y reducir la discrecionalidad de nuestro sistema tributario, fortalecerían la legitimidad y el desempeño redistributivo de nuestra política fiscal.

En materia de **tributación al patrimonio**, este capítulo ha abordado las implicaciones, consideraciones para el diseño y el potencial recaudatorio de los siguientes impuestos:

➤ **Impuesto a la Riqueza Neta.** Conforme a nuestras estimaciones, si las personas con una riqueza neta superior a 10 mil 746 millones de pesos pagaran un impuesto al patrimonio de 3.5%, la recaudación anual adicional podría ascender a \$99 mil millones de pesos.

➤ **Herencias y donaciones.** Actualmente, la ley exenta totalmente el pago de ISR por concepto de herencias, y en ciertos casos los ingresos por donaciones. Al compararnos con otros países latinoamericanos, la recaudación potencial del impuesto podría encontrarse en un rango de entre \$5 mil millones y \$30 mil millones de pesos (entre 0.02% y 0.12% del PIB); en cambio, al considerar algunas economías de la OCDE, el potencial recaudatorio estaría entre los \$50 mil y \$170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

➤ **Predial.** Si todas las entidades federativas adoptaran un diseño progresivo similar al de la Ciudad de México, igualarían valores catastrales con los de mercado y no recurrirían a gastos fiscales como descuentos por pronto pago, se podrían recaudar hasta \$378 mil millones de pesos anualmente (1.5% del PIB).

➤ **Tenencia.** Para impedir la extinción de este impuesto, poner fin a la carrera hacia el abismo y explotar el potencial recaudatorio de la Tenencia se requiere de un acuerdo nacional. Conforme a nuestras estimaciones, si todas las entidades recaudaran lo mismo de Tenencia que la Ciudad de México en términos per cápita, los ingresos pasarían de \$18,283 a \$80,480 millones de pesos.

En materia de **ISR personal**, este capítulo desarrolló diversos aspectos que reducen la posibilidad de gravar a las personas de altos ingresos:

➤ **Diseño de las tarifas.** El diseño actual propicia que las personas de los deciles más altos paguen relativamente pocos impuestos. La tasa marginal más alta en México es

relativamente baja vis-à-vis aquella de los países avanzados. Adicionalmente, puesto que el 1% con mayores ingresos del país percibe rentas similares a sus contrapartes en países como, como Israel, Alemania y Suiza, y mayores a los niveles observados en la República de Corea, podría evaluarse la modificación a la estructura de las tarifas. En el país hay 11 tasas marginales, y los incrementos entre una y otra se atenúan al final de la escalera. Esta estructura podría ser regresiva en la medida en la que implica mayores incrementos en la carga tributaria dada un alza en el ingreso para los sectores de la población con menos recursos. De acuerdo con diversas estimaciones, de incrementarse a 52% la tasa marginal más alta, la recaudación podría ascender al 0.3% del PIB.

➤ **El tratamiento preferencial a las ganancias de capital.** Quienes tienen la posibilidad de obtener ingresos a través de la enajenación de activos gozan de diversos tratamientos preferenciales. En materia de enajenación de acciones en las bolsas de valores, se ha planteado sustituir la tasa del 10% por las tasas de ISR que actualmente deben pagar las personas asalariadas, es decir, hasta 35%. Respecto a las ganancias de capital por enajenación de casa-habitación, se ha analizado reducir la exención vigente equivalente a \$4.6 millones de pesos por un umbral de entre \$1.3 y 2.5 millones de pesos, el cual es ligeramente superior al promedio del valor de las viviendas en México. Adicionalmente, este apartado ha examinado que en el régimen de enajenación de bienes se elimine la posibilidad de calcular el ISR mediante dos procedimientos y de elegir aquella tasa que implique pagar menos impuestos.

➤ **Deducciones personales.** Las deducciones personales se concentran en las personas de mayores ingresos, pues además de recaer sobre servicios que adquieren este grupo, por su propia naturaleza benefician a quienes tributan a una tasa más alta. Para reducir la regresividad de estas políticas económicas y sociales, sin impactar a la clase media, se ha propuesto sustituirlas por créditos tributarios hasta un límite de \$47,954 pesos (1.7 UMAs anuales). A diferencia de las deducciones, en los créditos fiscales la reducción en impuestos es calculada para todas las personas usando la misma tasa.

El último apartado de este capítulo ha desarrollado diversas opciones para mejorar el proceso de toma de decisiones y la transparencia de nuestro sistema tributario, pues la discrecionalidad vigente propicia la creación de beneficios fiscales de manera injustificada, impacta en el destino de los recursos públicos y obstaculiza el análisis del impacto redistributivo de la política tributaria dañan-

do así la legitimidad del sistema y la moral tributaria de la sociedad mexicana.

➤ **Gastos Fiscales.** Tanto el Legislativo como el Ejecutivo pueden crear gastos fiscales sin justificar su necesidad ni costos-beneficios, y la SHCP tampoco está obligada a evaluar periódicamente sus resultados. Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales que reducen los recursos disponibles (en 2021, aproximadamente 3.3% del PIB) y que suelen traer consigo más desventajas que beneficios. Para reducir la discrecionalidad de estas políticas, se han expuesto diversas opciones: aplicar un test de proporcionalidad que evalúe la racionalidad, necesidad y los costos-beneficios de este tipo de políticas, tanto en su aprobación como en su renovación; incluir una cláusula de vencimiento en todo gasto tributario; permitir su acceso a las personas físicas de bajos ingresos o a las empresas que reinviertan sus utilidades o incrementen el salario de los y las trabajadoras.

➤ **Etiquetado de Impuestos.** En el marco de esta crisis, el etiquetado de impuestos contribuiría a garantizar que los recursos recaudados se dirijan hacia programas presupuestarios en materia de salud y educación, en lugar de destinarse hacia otro tipo de planes no relacionados con los efectos de la crisis sanitaria y económica. Al respecto, se ha planteado que la LFPRH sea reformada para señalar

explícitamente el destino específico de una contribución y que ello se vea expresamente reflejado y explicado en el PEF. Además, las disposiciones jurídicas de cada impuesto deberían señalar expresamente que los recursos recaudados serán utilizados para los fines extrafiscales que les dieron origen.

➤ **Transparencia de las declaraciones de ISR:** La disponibilidad de la información tributaria es de suma importancia para el análisis de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. Aunque en 2017 se publicaron por primera vez diversas bases de datos con información sobre el pago de ISR, en la práctica “SAT Más Abierto” resultó ser un ejercicio poco transparente y accesible. El proceso de anonimización de estas bases debe replantearse para que las observaciones individuales tengan un grado de consistencia con la información original, a fin de tener certeza de que representan de forma adecuada a un individuo anonimizado y representar con más exactitud los niveles de desigualdad. También sería conveniente incluir las provisiones fiscales de forma desagregada de acuerdo con su tipo, como las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de cada contribuyente, mientras que las observaciones con ingresos altos o “atípicos” no deben de eliminarse, a fin de poder asesorar la concentración de los ingresos en la población.

# BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, L., & Gutiérrez, M. (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*. Serie Obras Escogidas, de Víctor L. Urquidí, México, El Colegio de México.
- Advani, A., Hughson, H. & Tarrant, H. (2020). *Revenue and distributional modelling for a wealth tax*. Wealth Tax Commission: Core Evidence Papers, 113, p. 8.
- ASF (2020). *Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019*  
1725-GB
- ASF (2021). *Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros Auditoría de Desempeño: 2019-0-15100-07-0187-2020*  
187-DS, [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019\\_0187\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0187_a.pdf)
- Atkinson (2016) *Inequality. What can be done?*. Cambridge, MA. Harvard University Press
- Bastani & Waldenström (2018) *How Should Capital Be Taxed? Theory and Evidence from Sweden*
- Bernard, K. & Spire, A. (2019). *Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale*. Revue de l'OFCE, (1), 19-48.
- Bosworth, Ryan & Grant, Patty. (2017). *The current state of electric vehicle subsidies. Economic, environmental and distributional impact*. Obtenido de <https://strata.org/pdf/2017/ev-full.pdf>
- Bowman, Karlyn (2020). *Public Opinion on Wealth Taxes and the Wealthy* <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/06/Bowman-On-the-Margin-March-23-2020.pdf?x91208>
- Brosio, G., Jiménez, J. P., Ruelas, I. & Paz, V. C. (2017). *Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: el caso de México*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf)
- Campos Vázquez, M. R., Chávez Jiménez, E. S. & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. CEFP, 24-62.
- Castañeda, N., Doyle, D., & Schwartz, C. (2020). *Opting Out of the Social Contract: Tax Morale and Evasion*. *Comparative Political Studies*, 53(7), 1175-1219.
- Clark, E., Grownald, V., Guerrero Fernandez, R. & Ramírez Casillas, E. (2020). *The political economy of the abolition of wealth taxes in the OECD*. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers, 123.
- CEPAL (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. No. 66. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5433>
- CEPAL, (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017*. Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41044/S1700069\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41044/S1700069_es.pdf)
- Chamberlain, E. (2020). *Wealth taxes in foreign countries*. Wealth Tax Commission Background Evidence Papers - countries, 130.

CIEP (2020). *Moral tributaria en México: factores que afectan el pago de impuestos*. CIEP. Disponible en: <https://bit.ly/3cWNBBI>

CIEP (2020b). *El potencial recaudatorio del impuesto predial en las entidades federativas*. <https://ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-del-impuesto-predial-en-las-entidades-federativas/#fn1>

CIEP (2020c) *Deducciones personales y desigualdad Fiscal*, CIEP, <https://ciep.mx/deducciones-personales-y-desigualdad-fiscal/>

CIEP (2021). *Evolución del espacio fiscal. 2016 – 2021*. Disponible en: <https://ciep.mx/QxsS>

CONAPO. (2018). *Población a mitad de año (1970-20150)*. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19 en México)*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)

Congressional Budget Office. (2012). *Effects of Federal Tax Credits for the purchase of electric vehicles*. Obtenido de <https://www.cbo.gov/publication/43576>

Daly, S. y Loutzenhiser, G. (2020). *Valuation. Wealth Tax Commission Core Evidence Papers*, 109, 18-26.

Frey, B. S., & Torgler, B. (2007). *Tax morale and conditional cooperation*. *Journal of comparative economics*, 35(1), 136-159.

Forbes. (2020). *The World's Billionaires List. Ranking 2020*. Obtenido de: <https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static>

Fundar (2016). *Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables Para Unos Cuantos*.

Fundar (2021). *Privilegios Fiscales. El caso de la exención a las herencias multimillonarias*.

Fundar (2021b). *Privilegios Fiscales. Exención de ISR en favor de las personas más ricas que venden su casa-habitación*

Harding, M, Perez-Navarro, G, & Simon, H (2020). *In Tax, Gender Blind is not Gender Neutral: why tax policy responses to COVID-19 must consider women*, OECD <https://oecdecoscope.blog/2020/06/01/in-tax-gender-blind-is-not-gender-neutral-why-tax-policy-responses-to-covid-19-must-consider-women/>

Hines Jr, J. R. (2010). *Treasure islands*. *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-26.

Huerta, Alejandra & Sánchez, Mara (2017). *Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo*, Instituto Belisario Domínguez, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3770>

INEGI (2016). *Mujeres Y Hombres En México 2016*. México. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_es-truc/702825084097.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_es-truc/702825084097.pdf)

INEGI, (2016b), *El perfil del catastro municipal*, 2015, INEGI, Aguascalientes.

INEGI. (2020). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

IGF (2020). *Respuestas de política tributaria minera al Covid-19*. <https://www.iisd.org/system/files/publications/mining-tax-policy-covid-19-es.pdf>

Jaramillo-Molina (2019). *“¿Los millonarios de Forbes merecen su riqueza?”*, Revista Chilango. Disponible en: <https://www.chilango.com/noticias/opinion/forbes-publico-la-nueva-version-de-su-lista-de-multimillonarios/>



- Latindadd. (2020). *Ahora o nunca: impuestos a la riqueza y a las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*.
- Londoño-Velez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2018). *Can wealth taxation work in developing countries? Quasi-experimental evidence from Colombia*. In Annual Congress of the IIPF
- Loutzenhiser, G. y Mann E. (2020). *Liquidity issues: Solutions for the asset-rich-cash-poor*. Wealth Tax Commission Core Evidence Papers, 110.
- Martínez, I. (1963). *El impuesto a las ganancias de capital en la teoría y en la práctica fiscal*. El trimestre económico, 30(118 (2), 201-241.
- Minzer, Rodolfo; Solís, Valentin. (2014). *Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza*. CEPAL.
- O'Donovan, N. (2020). *One-off wealth taxes: Theory and evidence*. Wealth Tax Commission Evidence Paper, 7.
- OCDE. (2006). *Taxation of capital gains of individuals*. Policy considerations and approaches. OCDE Tax policy studies. No. 14. OECD Publishing. Paris.
- OCDE. (2009). *Incentives for CO2 Emission Reductions in Current Motor Vehicle Taxes*. Obtenido de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/wpnep/t\(2009\)2/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/wpnep/t(2009)2/final&doclanguage=en)
- OCDE (2018a). *General government revenue 2018*. OECD Database. <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm>
- OCDE (2018b). *Revenue statistics - Latin America and the Caribbean: Comparative tables*. OECD Database. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>
- OCDE (2018c). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- OECD (2018d), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289536-en>
- OCDE (2019). *Estudios Económicos de la OCDE*. México
- OCDE. (2019b). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. Obtenido de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE (2020). *Tax Policy Reforms 2020. OECD and Selected Partner Economies*, [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en&\\_csp\\_=8a96f5eedbc1947f715e8fc-47d48f410&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en&_csp_=8a96f5eedbc1947f715e8fc-47d48f410&itemIGO=oecd&itemContentType=book)
- OCDE, 2018, Saez & Zucman 2019, *Valuation*, Wealth Tax Commission 2020
- Oxfam México. (2020). *Encuesta de percepciones sobre justicia tributaria*.
- Piketty, Thomas, (2014). *Capital in the Twenty-first century*. Cambridge Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press
- Romo & García (2008). *Planteamientos, tendencias y recomendaciones internacionales en materia de acceso por parte de la comunidad de investigadores a los microdatos*. Boletín de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica. Vol. 4, núm.2 . INEGI. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=ZI5UDwAAQ-BAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>



Ross, Jean. (2018). *Gastos fiscales y desigualdad en América Latina*, International Budget Partnership; Deducciones personales y desigualdad Fiscal, CIEP, <https://ciep.mx/deducciones-personales-y-desigualdad-fiscal/>

SAT. (2017). *Declaraciones anuales de personas físicas anonimizadas*. Obtenido de [http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/inicio.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html)

Saez, Emmanuel & Zucman, Gabriel (2019). *The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W.W. Norton & Company, NY

SHCP (2020). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2020*.

SHCP. (2021). *Anexo 8 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021*. Obtenido del Diario Oficial de la Federación.

Seim, D. (2017). *Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden*. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 395-421.

Serna, J. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. Primera Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://goo.gl/Lb4rCQ>

Sociedad Hipotecaria Federal (2020) *Índice de Precios de Vivienda*.

Tax Foundation (2019). *Taxing High Incomes: A comparison of 41 countries*. Disponible en: <https://taxfoundation.org/taxing-high-income-2019/>

Tipke, Klaus (2002). *Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Torgler, B. (2005). *Tax morale in latin america*. *Public Choice*, 122(1-2), 133-157.

Tørsløv, T. R., Wier, L. S., & Zucman, G. (2018). *The missing profits of nations* (No. w24701). National Bureau of Economic Research.

UDLAP, San Martín J., Juárez C, Martín J. Ángeles H. (2017). *Evasión global 2017*. UDLAP. disponible en: [http://omawww.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Documents/Evasion\\_global2017.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Evasion_global2017.pdf) SHCP. 2016. "Cuenta pública 2016."

Unda Gutiérrez, M. (2018). *Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(3), 601-637. doi:<http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i3.1741>

Unda, sf. *El impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos: ¿la extinción de un impuesto?*

Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea; Jorrat, Michael. (2009). *Los presupuestos de gastos tributarios*. Banco Interamericano de Desarrollo

WIL. (2020). *World Inequality Database*. Obtenido de <https://wid.world/>

# ANEXOS

## Anexo 1. Metodología de estimación de recaudación potencial de predial

En resumen, la estimación de recaudación potencial de predial cuenta con cuatro supuestos importantes: 1) supone que el valor catastral es igual al precio de mercado (estimado, también, como se explica más adelante), 2) supone que se logra recaudar correctamente todo el predial de todas las propiedades, sin descuentos o gastos fiscales (estos dos primeros supuestos implican una sobreestimación del total), 3) supone que cada hogar sólo es propietario como máximo de una propiedad inmueble, ya que no hay información suficiente para saber cuántas propiedades posee cada hogar, y 4) no incluye datos sobre los bienes inmuebles propiedad de personas morales (estos dos últimos supuestos disminuyen el total de recaudación estimada).

Para la estimación se utilizan como fuentes de datos, 1) la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI, con el ajuste a cuentas nacionales hecho por el EVALÚA CDMX<sup>77</sup>, así como 2) los datos del Índice SHF de Precios de la Vivienda en México a nivel estatal, publicados por la Sociedad Hipotecaria y Financiera (SHF). Dicho lo anterior, las etapas para la estimación de la recaudación potencial se pueden sistematizar en los siguientes pasos:

**1. Se estima el porcentaje de hogares que son propietarios de bienes inmuebles, según veintiles de ingreso corriente total.** Para dicha estimación, se utilizan dos indicadores provenientes de la ENIGH: a) hogares que en la variable “tenencia” declaran ser dueños de la vivienda que habitan (ya sea que la están pagando o está totalmente pagada) y b) hogares que declaran recibir ingresos por rentas de propiedad inmueble, tales como casas, edificios, locales y otros inmuebles que están dentro del país.

**2. Se estima el precio promedio de las viviendas que habitan los hogares, según veintiles.** Para esto, se calcula el valor de las viviendas a partir de la renta que se paga

mensualmente por esta (o la estimación de la renta de la vivienda para quienes no pagan), nuevamente con base en la ENIGH. Siguiendo metodologías de estimación del valor de vivienda a partir del costo de alquiler se multiplica la renta anual por 20<sup>78</sup>. Esta distribución de precios se trasladó a precios del año 2020.

La distribución de valores de propiedad inmueble obtenidos se ajusta de acuerdo con los datos de precios de viviendas que genera la SHF, que contienen datos disponibles para los percentil 25, 50 y 75, con desagregación a nivel estatal. Con base en estos datos, se calculan factores de ajuste entre los precios de la distribución que viene de la ENIGH y los precios de SHF. De este modo, se ajusta la distribución de precios de vivienda según veintiles de ingreso de los hogares y estados.

**3. Cálculo de distribución del valor de las propiedades inmuebles.** Por último, se calcula la distribución del valor de las propiedades inmuebles mediante el cruce de las dos variables antes calculadas: a) la distribución de precios de vivienda según veintiles de ingreso de los hogares, así como b) el porcentaje de hogares propietarios de la vivienda que habitan o que reciben ingresos por rentas de bienes inmuebles, también según percentiles de ingreso.

**4. Cálculo de la recaudación potencial de predial con base en la distribución estimada del valor de las propiedades inmuebles.** Por último, se utilizan las 32 distribuciones (una para cada estado) de precios de vivienda por veintiles para estimar cuánto se recaudaría en promedio por cada una de las observaciones (otra vez: a nivel veintil-estado). La estructura tributaria utilizada es la de la Ciudad de México, que utiliza una tarifa progresiva, y cuya distribución de rangos y porcentaje cobrado puede encontrarse en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

<sup>77</sup>. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2019). Metodología de ajuste de los datos del ingreso de los hogares de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales. Recuperado de: <https://bit.ly/3eAaqm8>

<sup>78</sup>. Este factor de 20 proviene de la literatura del price-to-rent ratio, que en general encuentra que el factor de ajuste debería ubicarse entre 10 y 20, dependiendo del contexto específico. Por ejemplo, en la Colonia Del Valle en la Ciudad de México, el factor es de 22 (<https://www.forbes.com.mx/rentar-es-tirar-dinero-a-la-basura/>). Otras estimaciones encuentran un factor de 15 ([https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/01/EW\\_Vivienda\\_-\\_en.pdf](https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/01/EW_Vivienda_-_en.pdf)). En cualquier caso, más adelante se vuelven a ajustar estos precios de acuerdo con la información captada por la SHF, de alta confiabilidad.

**Anexo 2 Deducciones Personales. Concepto, fundamento y costo.**

<b>DEDUCCIONES PERSONALES 2018.</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>FUNDAMENTO</b>	<b>IMPORTE GASTO MDP</b>
<b>Honorarios médicos, dentales, por servicios profesionales en</b>		
<b>materia de psicología y nutrición y otros gastos hospitalarios.</b>	LISR, art 151, fracción I	6,012
<b>Primas de seguros de gastos médicos</b>	LISR, art 151, fracción VI	3,158
<b>Honorarios médicos, dentales o de enfermería por discapacidad e</b>		
<b>incapacidad</b>	LISR, art 151, fracción I	23
<b>Gastos de funerales</b>	LISR, art 151, fracción II	187
<b>Donativos no onerosos ni remunerativos</b>	LISR, art 151, fracción III	1,333
<b>Intereses reales pagados por créditos hipotecarios.</b>	LISR, art 151, fracción IV	11251
<b>Depósitos en las cuentas especiales para el ahorro; así como</b>		
<b>primas de contratos de seguros de planes de pensiones y acciones de</b>		
<b>sociedades de inversión, sin que excedan de 152 mil pesos anuales</b>	LISR, art. 185	1,941
<b>Aportaciones a la subcuenta de aportaciones complementarias de</b>		
<b>retiro, a las cuentas de planes personales de retiro, contratados de manera</b>		
<b>individual o colectiva así como aportaciones a la subcuenta de</b>		
<b>aportaciones voluntarias.</b>	LISR, art 151, fracción V	655
<b>Colegiaturas</b>	Decreto Presidencial del 26 de diciembre de	
<b>2013</b>	2,900	
<b>Gastos de transportación escolar</b>	LISR, art 151, fracción VII	70



# **IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

La pandemia por la Covid-19 derivó en una crisis económica, sanitaria y educativa en México. Como consecuencia, **se ha remarcado la pobreza, así como la desigualdad económica y social** que ha existido en el país durante los últimos años.

Los hogares han percibido los efectos económicos de la pandemia principalmente a través de la caída en la participación laboral a causa del confinamiento y el cierre de empresas. Además, la carga de trabajo doméstico para las mujeres ha aumentado, por lo que su participación laboral no se equipara con la participación laboral de los hombres.

Estos efectos conducen a un **incremento en la pobreza y la desigualdad de ingresos, de género y de acceso a derechos**, particularmente el derecho a la salud y a la educación.

La salud y la educación son derechos constitucionales, y son clave para romper con la pobreza y disminuir la desigualdad. Sin embargo, **los sistemas de salud y educativo se encuentran vulnerables y con recursos cada vez más limitados**. Durante los últimos 10 años, estos sectores han tenido un financiamiento insuficiente para proporcionar a la población servicios médicos y educativos de manera efectiva y universal.

En el sector salud se observa que año con año el presupuesto se ha visto recortado, disponiendo de recursos que no pasan de 2.9% del PIB, mientras que la recomendación de la OCDE es invertir mínimo 6%. Además, la distribución del presupuesto a las instituciones de salud no considera aspectos demográficos ni epidemiológicos, lo cual profundiza las desigualdades. Para atender las necesidades ante la emergencia por Covid-19, se requeriría aumentar 0.94 puntos PIB el presupuesto del sector salud (ver capítulo 2). Esto incluye la contratación de médicos y enfermeras, la compra de pruebas y aumentar el número de camas. Sin embargo, el incremento en el sector salud, al cuarto trimestre de 2020 sólo fue de 0.09 puntos del PIB. Por lo tanto, **en el corto plazo se necesitarán mayores recursos para asegurar el acceso efectivo al derecho de la salud**.

En cuanto a la educación, **la pérdida de aprendizaje y el abandono escolar derivado del confinamiento pueden tener impactos económicos en el mediano y largo plazo**. Se prevé que la economía de México podría disminuir 4.5% del PIB durante la vida laboral de la generación que hoy se encuentra en educación básica, secundaria y media superior. Además, la actual generación de estudiantes podría perder ingresos por casi 10% del PIB mundial. Una de las estrategias para llevar a cabo el regreso seguro a clases es el lavado de manos (ver capítulo 2). Sin embargo, aún existen 62 mil 629 planteles públicos de educación básica que necesitan tener la infraestructura de acceso al agua para la instalación de al menos un lavamanos. Para cubrir

esta necesidad básica será necesario, aproximadamente, 0.04% del PIB, adicional a lo previsto en 2020.

El documento La vacuna contra la desigualdad es una radiografía de las afectaciones provocadas por la Covid-19 en la población más vulnerable, así como su impacto en el acceso a derechos elementales: salud y educación. También busca ser una guía básica para encontrar formas en que nuestro sistema tributario sea progresivo y acorte la brecha existente entre los extremos de la población en términos de ingresos, y los recursos sean utilizados de forma eficiente para promover la igualdad de oportunidades para todas y todos los mexicanos. Para ello, pone en el debate las siguientes opciones de política pública para implementar una vacuna contra la desigualdad profundizada por la Covid-19.

🕒 **Implementar mayores estímulos económicos para proteger la estructura productiva:** El apoyo a las MiPy-mes debe reforzarse. Además, es necesario ampliar la red de seguridad social para cubrir a las personas que no tienen acceso a este beneficio, principalmente a las mujeres que se han visto mayormente afectadas por el trabajo de cuidados.

🕒 **Diseño de programas sociales sostenibles dirigidos a los grupos más vulnerables:** La pérdida de ingresos laborales es más evidente en las mujeres, las personas adultas mayores y la población indígena, por lo que programas como seguros de desempleo, ingreso mínimo vital temporal o subsidios a la nómina contribuirían a mitigar el impacto laboral y a aportar al ingreso mínimo de los hogares de estos grupos.

🕒 **Proteger el derecho a la salud y educación:** Para garantizar el acceso a estos derechos debe redirigirse el financiamiento de los sistemas para poder brindar sus servicios a toda la población y protegerles de los efectos causados por la Covid-19. Es imperante proteger la vida de las personas, asegurando el financiamiento de un sistema de salud universal efectivo. Además, para recuperar las pérdidas de aprendizajes y reducir la deserción escolar, se requiere de un regreso seguro a las escuelas.

Una de las razones por las que no se realizaron los ajustes necesarios para desacelerar los efectos de la pandemia es la falta de ingresos públicos y la resistencia de adquirir deuda para contener la crisis. Los ingresos públicos de México eran bajos comparados con países similares desde antes de la crisis. Por ello, es fundamental aumentar los recursos públicos para que se dirijan al diseño y aplicación de políticas públicas que disminuyan la pobreza y desigualdad reforzada por la crisis económica, sanitaria y educativa. La implementación de políticas tributarias como gravar el patrimonio y los ingresos de personas con mayor capacidad económica, y reducir la discrecionalidad del sistema

tributario contribuirían a ampliar el espacio fiscal y mitigar los efectos de la crisis. Además, estas políticas fortalecerían la legitimidad y el desempeño redistributivo de la política fiscal.

En cuanto a la tributación del patrimonio, se observa que el rediseño de este tipo de impuestos generaría una recaudación adicional. Se estima que si las personas con una riqueza neta superior a 10 mil 746 millones de pesos en México pagaran un **impuesto al patrimonio** de 3.5%, la recaudación anual adicional ascendería a 99 mil millones de pesos.

Por otra parte, comparado con países latinoamericanos, la recaudación potencial de un **impuesto a las herencias y donaciones** se encontraría en un rango de entre 5 mil millones y 30 mil millones de pesos (entre 0.02% y 0.12% del PIB). Al considerar algunas economías de la OCDE, este potencial estaría entre 50 mil y 170 mil millones de pesos (entre 0.2 y 0.7% del PIB).

Respecto al **impuesto predial**, si todas las entidades federativas adoptaran un diseño progresivo similar al de Ciudad de México, igualarían valores catastrales con los de mercado y no recurrirían a gastos fiscales como descuentos por pronto pago, y se recaudarían hasta 378 mil millones de pesos anualmente (1.5% del PIB). Mientras que, si todas las entidades recaudaran lo mismo de **tenencia** que Ciudad de México, en términos per cápita, los ingresos pasarían de 18 mil 283 a 80 mil 480 millones de pesos.

En materia de **ISR personal**, existen diversos aspectos que reducen la posibilidad de gravar a las personas de altos ingresos. En primera, se encuentra el **diseño de las tarifas**. En México hay 11 tasas marginales y los incrementos entre una y otra disminuyen al final de la escalera. Esta estructura podría ser regresiva en la medida en la que implica mayores incrementos en la carga tributaria, dada un alza en el ingreso para los sectores de la población con menos recursos. De incrementarse a 52% la tasa marginal más alta, la recaudación ascendería 0.3% del PIB.

Además, existe un **tratamiento preferencial a las ganancias de capital**. Se ha planteado sustituir la tasa de 10% en materia de enajenación de acciones en las bolsas de valores por las tasas de ISR vigentes (hasta 35%). Respecto a las ganancias de capital por enajenación de casa-habitación, se ha sugerido reducir la exención vigente equivalente a 4.6 millones de pesos por un umbral de 1.3 millones de pesos, el cual es ligeramente superior al promedio del valor de las viviendas en México. Asimismo, se ha planteado que en el régimen de enajenación de bienes se elimine la posibilidad de calcular el ISR mediante dos procedimientos y de elegir aquella tasa que implique pagar menos impuestos.

Por otro lado, las **deducciones personales** se concentran en las personas de mayores ingresos, pues recaen sobre

servicios que adquieren este grupo y benefician a quienes tributan a una tasa más alta. Para reducir la regresividad de estas políticas sin impactar a la clase media, se ha propuesto sustituirlas por créditos tributarios hasta un límite de 47 mil 954 pesos (1.7 UMAs anuales). En los créditos fiscales, la reducción en impuestos es calculada para todas las personas usando la misma tasa.

Finalmente, se desarrollan opciones para mejorar el proceso de toma de decisiones y la transparencia del sistema tributario, con el fin de favorecer el destino de los recursos públicos y el análisis del impacto redistributivo de la política tributaria. Para reducir la discrecionalidad de los **gastos fiscales**, se han planteado diversas opciones como aplicar un test de proporcionalidad que evalúe la racionalidad, necesidad y los costos-beneficios de este tipo de políticas; incluir una cláusula de vencimiento en todo gasto tributario; limitar su acceso a las personas físicas de altos ingresos y a las empresas que reinviertan sus utilidades o incrementen los salarios de los y las trabajadoras, y mejorar la información pública disponible de estas políticas.

Asimismo, se ha planteado que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) sea reformada para **etiquetar los impuestos** y que se señale explícitamente el destino específico de una contribución y que ello se vea expresamente reflejado y explicado en el PEF. Además, las disposiciones jurídicas de cada impuesto deberían señalar expresamente que los recursos recaudados serán utilizados para los fines extrafiscales que les dieron origen.

Conjuntamente, la **disponibilidad y transparencia de la información tributaria** es fundamental para el análisis de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. El proceso de anonimización de bases de datos con información sobre el pago de ISR debe replantearse para que las observaciones individuales tengan un grado de consistencia con la información original, con el fin de tener certeza de que representan de forma adecuada a un individuo anonimizado y representar con más exactitud los niveles de desigualdad. También sería conveniente incluir las provisiones fiscales de forma desagregada de acuerdo con su tipo (deducciones, exenciones y estímulos fiscales de cada contribuyente), mientras que las observaciones con ingresos altos o atípicos no deberían eliminarse para poder asesorar la concentración de los ingresos en la población.

**Las opciones de política pública planteadas en este documento no pretenden ser exhaustivas ni limitativas.** Se espera que el análisis realizado a través de los capítulos sienta las bases para el debate público en materia de política fiscal para la protección de los derechos humanos, con el fin de tener una vacuna de políticas públicas contra la desigualdad profundizada por la Covid-19.

# AUTORES

## ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS



### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Centro de investigación de la sociedad civil sin fines de lucro y apartidista, que desde el 2010 contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México, mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos, para mejorar las políticas públicas, lograr una sociedad más informada y participativa, y construir un sistema fiscal sostenible e incluyente en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Actualmente es dirigido por el Dr. Héctor Juan Villarreal Páez



### **Fundar, Centro de Análisis, A. C.**

Organización de la sociedad civil plural e independiente, con sede en México, que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Fundar se dedica a la incidencia en políticas e instituciones públicas a través de la construcción y socialización de conocimiento especializado, de la reflexión crítica y propositiva, así como de la experimentación y vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. Actualmente es dirigida por la Mtra. Haydeé Pérez Garrido.



### **Oxfam México, A.C.**

Oxfam México es parte de un movimiento global que trabaja en 70 países para poner fin a la injusticia de la pobreza y acabar con la desigualdad. Oxfam México busca combatir la desigualdad desde sus raíces a través de programas, campañas, investigaciones e intervención en emergencias, en un esquema de tres niveles interconectados: macro, meso y micro. Actualmente es dirigida por la Mtra. Alexandra Hass Paciuc.



## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN | AUTORES

### **Sunny Arely Villa Juárez**

COMPILADORA

#### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.**

Es maestra en administración pública y política pública por la Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con estudios en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y en el Instituto de Política Pública de la Universidad de Georgetown. Es licenciada en economía, especialista en estudios del presupuesto y gasto público sectorial, análisis de incidencia y prospectivos. Colaboró en el Centro Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en el Centro para el Desarrollo Regional y Nacional, y como profesora en el Tecnológico de Monterrey, el IPN y la UNAM. Actualmente dirige el área de política social y el fortalecimiento institucional en el CIEP. Trabaja por una sociedad mejor informada y más participativa en temas fiscales.

### **Alejandra Macías Sánchez**

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN

#### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.**

Realizó el Doctorado en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Tiene experiencia en evaluación de programas, evaluación de impacto, seguimiento y monitoreo. Ha trabajado en el programa Oportunidades y en la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, ha llevado a cabo trabajos de consultoría para el Banco Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas. Trabajó como investigadora en la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente es directora de investigación en el CIEP y se especializa en transferencia de capitales, retiro y cambio demográfico, en conjunto con finanzas públicas.

### **Judith Senyacen Méndez Méndez**

COORDINADORA DE SALUD Y FINANZAS PÚBLICAS

#### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Obtuvo una maestría en Administración con especialización en Finanzas Corporativas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y licenciada en Economía por la misma institución. Ha cursado estudios de Evaluación Social y Económica de Proyectos en el ITAM, Model for Evaluation of Financing Options de la International Atomic Energy Agency (IAEA) y de Economía de la Salud en el INSP. Tiene experiencia en evaluaciones socioeconómicas de proyectos públicos. Se incorporó al CIEP en julio 2016 y se desempeña como coordinadora del área de Salud y finanzas públicas. Le interesa contribuir a un México donde la salud sea un igualador social y no un perpetuador de inequidades.

### **Thamara Martínez Vargas**

COORDINADORA DE EDUCACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

#### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Es licenciada en Economía por la UAM y cuenta con una Especialidad en Econometría Aplicada por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Ha desarrollado investigaciones sobre educación y mercado laboral, en específico, se ha enfocado al estudio de la participación laboral, la informalidad y las condiciones críticas de la ocupación en México. Desde 2018, es coordinadora de Educación y Finanzas Públicas en CIEP. Le interesa la economía de género y la incidencia de la educación en la movilidad social.

### **Adrián García Gómez**

COORDINADOR DE INGRESOS E IMPUESTOS

#### **Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Obtuvo una Maestría en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en la Universidad Nacional de Australia. Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Durante la licenciatura cursó un semestre en la Universidad de Melbourne. Tiene experiencia profesional en el sector privado como consultor. Entre sus intereses se encuentran las políticas públicas relacionadas con la economía ambiental, de los recursos naturales y al desarrollo social. Se incorporó al CIEP en enero de 2016 y actualmente es coordinador del área de Ingresos e impuestos. Le interesa la economía ambiental y el sistema fiscal como instrumento para conseguir igualdad de oportunidades.

**Mireya Mondragón Cervantes**

INVESTIGADORA JR.

**Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó su servicio social en el Instituto Belisario Domínguez en la Dirección General de Finanzas. Ha colaborado en publicaciones de dicho instituto, adquiriendo experiencia en la investigación de temas referentes a las finanzas públicas. Actualmente colabora en el área de gasto público en el CIEP. Se preocupa por un manejo correcto de las finanzas públicas para conseguir un impacto positivo en el bienestar del país.

**Erick Covarrubias**

INVESTIGADOR JR.

**Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Licenciado en Economía y Finanzas por el Tecnológico de Monterrey. Egresó con mención honorífica y mejor promedio de la carrera. Asimismo, recibió el Premio Nacional CENEVAL al Desempeño de Excelencia en 2019. Entre sus intereses se encuentran el desarrollo económico, las políticas públicas relacionadas a la distribución de ingresos y la historia económica. Actualmente colabora en el CIEP en el área de ingresos e impuestos. Le interesa procurar la justicia fiscal.

**Iván Benumea Gómez**

COORDINADOR DEL PROGRAMA DE JUSTICIA FISCAL

**Fundar, Centro de Análisis, A. C.**

Coordinador del Programa de Justicia Fiscal de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en finanzas públicas y su vínculo con los derechos humanos y la desigualdad. Se desempeñó como abogado-investigador del área de Estrategias Jurídicas en Fundar, donde colaboró en diversos litigios relacionados con derechos económicos, sociales y culturales y acceso a la información. En 2016 coordinó el proyecto «Privilegios Fiscales. Beneficios Inexplicables para Unos Cuantos».

**Paulina Castaño**

INVESTIGADORA EN EL PROGRAMA DE JUSTICIA FISCAL

**Fundar, Centro de Análisis, A. C.**

Egresada de la carrera en Relaciones Internacionales con especialidad en Prospectiva Estratégica, por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Cuenta con un diplomado en Migración y Gobernanza por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Desde 2011, ha trabajado temas de derechos humanos y migración, tanto en el sector público como desde la sociedad civil, así como proyectos relacionados con el fomento cultural.

**Jesús Emmanuel Ramírez Casillas**

INVESTIGADOR EN EL PROGRAMA DE JUSTICIA FISCAL

**Fundar, Centro de Análisis, A. C.**

Maestro en Desigualdades y Ciencias Sociales, especializado en temas relacionados a economía política de los impuestos. De 2015 a 2017 trabajó en áreas relacionadas al gasto público en gobiernos locales. Desde el año 2017 se ha desempeñado como investigador y consultor en distintas organizaciones de la sociedad civil y universidades. Entre 2018 y 2021 colaboró en la Cámara de Diputados en temas de análisis hacendarios. En Fundar se desempeña como investigador en el programa de justicia fiscal.

**Máximo Ernesto Jaramillo-Molina**

INVESTIGADOR EN EL PROGRAMA DE JUSTICIA FISCAL

**Fundar, Centro de Análisis, A. C.**

Doctor en Sociología por El Colegio de México, especialista en temas de desigualdad, pobreza y política social y fiscal. De 2018 a 2020 laboró como Director de Información Estadística en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México y de 2017 a 2018 como Coordinador de Estudios de Desigualdad en Oxfam México. Desde el año 2016 ha impartido clases en El Colegio de México y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. De 2020 a 2021 colaboró en Fundar como investigador en el programa de Justicia Fiscal

**Diego Vázquez**

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

**Oxfam México A.C.**

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y Maestro en Economía por El Colegio de México. Ha sido Director de Investigación en Oxfam México desde 2017. Previamente, trabajó como asesor económico en la Embajada del Reino Unido en México. Tiene experiencia en el sector público en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social y la Secretaría de Economía.

**Estefanie Hechenberger Zavaleta**

COORDINADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Oxfam México A.C.**

Licenciada en Sociología por la Universidad de Innsbruck en Austria y Maestra en Desarrollo Internacional por la London School of Economics and Political Science (LSE) del Reino Unido. Es la actual Coordinadora de Políticas Públicas bajo el área de Investigación de Oxfam México, donde desarrolla propuestas de política pública y estrategias de incidencia que promuevan la agenda de la organización con especial énfasis en justicia fiscal. Previamente trabajó para el Parlamento Europeo desde Viena elaborando análisis políticos y legislativos, y fomentando la participación juvenil en la UE. Durante sus estudios ofreció consultoría para El Proyecto Esfera y ha colaborado en diversos proyectos sociales en Austria, México y Ghana con enfoques en derechos humanos, educación y asistencia humanitaria.

**Laura Centeno**

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

**Oxfam México A.C.**

Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y Maestra en Crecimiento y Desarrollo Económico por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es Coordinadora de Investigación en Oxfam México, su labor consiste en realizar investigación y análisis de datos, estadísticas y estudios que sustentan las estrategias programáticas de la organización. Cuenta con experiencia profesional en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), realizando evaluación social de proyectos de desarrollo regional, a nivel estatal y municipal. Durante sus estudios realizó investigación sobre el impacto de los programas de transferencias monetarias en la educación.

**Mariana Villalba Arzate**

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

**Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP)**

Licenciada en Comunicación y Periodismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un diplomado en Gestión Pública por la Escuela de Administración Pública. Se ha desempeñado como asesora de comunicación de actores gubernamentales y de política local, adquiriendo conocimiento en políticas públicas, rendición de cuentas y comunicación institucional. Ha colaborado en locución y producción radiofónica, y se ha desempeñado como editora de contenidos en materiales impresos. Tiene experiencia en divulgación científica, campañas de comunicación, creación de contenidos digitales y edición de textos especializados. Se integró al CIEP en 2017 y se desempeña como coordinadora de comunicación. Le interesa la participación ciudadana como motor de los cambios sociales.

**EQUIPO DE COMUNICACIÓN Y DISEÑO****Alejandra Isibasi Pouchin**

COORDINADORA DE COMUNICACIÓN

**Oxfam México A.C.****Mara Hernández Zepeda**

DISEÑADORA

**Bee Creative para Colmena****Mariana Villalba Arzate**

COORDINADORA DE COMUNICACIÓN

**Centro de Investigación Económica y Presupuestaria****Mariana Gurrola Yáñez**

COORDINADORA DE COMUNICACIÓN

PARA LA INCIDENCIA

**Fundar, Centro de Análisis, A. C.****Tatiana Sotres**

COMUNICACIÓN

**Colmena**

**[lavacunacontraladesigualdad.org](http://lavacunacontraladesigualdad.org)**