



# EL TRIMESTRE ECONÓMICO

El trimestre económico

ISSN: 0041-3011

ISSN: 2448-718X

Fondo de Cultura Económica

Beteta, Hugo; Yanes, Pablo

El pensamiento de la CEPAL y los dilemas para la transformación de México<sup>1</sup>

El trimestre económico, vol. LXXXIX, núm. 353, 2022, Enero-Marzo, pp. 339-367

Fondo de Cultura Económica

DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1412>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31371587011>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

## El pensamiento de la CEPAL y los dilemas para la transformación de México\*

ECLAC's thought and the dilemmas  
for the transformation of Mexico

*Hugo Beteta y Pablo Yanes\*\**

### ABSTRACT

During the last decade, within a knowledge production process that has been defined as “continuity with changes”, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) has insisted on the central role of equality and sustainability as fundaments for a new style of development. There are several proposals, ideas, and concepts that have been formulated within this context, such as progressive structural change; a big push for sustainability; macroeconomics for development; universal social protection that is sensitive to the differences; the physical, political, and economic autonomy of women; the guarantee of a basic income; the central role of the technological revolution and industrial policies; the decommodification of welfare; green progressive taxation; the society of care and the care system as an additional pillar for the welfare state; the dismantling of the culture of privilege in all of its forms; the renewal of the energy grid; governance of natural resources; the circular economy; nature-based solutions; driving regional integration, and the

\* Artículo recibido el 8 de octubre de 2021 y aceptado el 15 de octubre de 2021. Copyright © Naciones Unidas 2022. Todos los derechos reservados. La autorización para reproducir total o parcialmente este artículo debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](http://publicaciones.cepal.un.org). Los Estados miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este artículo sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción. El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores. Se agradece la colaboración de Julio Rosado y Jorge Ronzón.

\*\* Hugo Beteta, dirección de la sede subregional de la CEPAL en México (correo electrónico: [hugo.beteta@cepal.org](mailto:hugo.beteta@cepal.org)). Pablo Yanes, Coordinación de Investigaciones, CEPAL, México (correo electrónico: [pablo.yanes@cepal.org](mailto:pablo.yanes@cepal.org)).

strengthening of multilateralism. Based on its characteristics, priorities, and necessities, Mexico can use them to build and enrich the public debate with aims towards building a new style of development that decreases inequalities, eradicates poverty, guarantees sustainability, and elevates the welfare of the entire population.

*Keywords:* Mexico; equality; structural change; culture of privilege; taxation. *JEL codes:* D5, O19, O23.

## RESUMEN

En la última década, en un proceso de producción de conocimiento que ha sido definido como continuidad con cambios, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en la centralidad de la igualdad y la sostenibilidad como fundamentos de un nuevo estilo de desarrollo. En este contexto se han formulado conceptos, ideas y propuestas como el cambio estructural progresivo; el gran impulso por la sostenibilidad; la macroeconomía para el desarrollo; la protección social universal y sensible a las diferencias; la autonomía física, política y económica de las mujeres; la garantía de ingresos básicos; la centralidad de la revolución tecnológica y de las políticas industriales; la desmercantilización del bienestar; la fiscalidad verde y progresiva; la sociedad del cuidado y el sistema de cuidados como pilar adicional del Estado de bienestar; el desmontaje de la cultura del privilegio en todas sus manifestaciones; la renovación de la matriz energética; la gobernanza de los recursos naturales; la economía circular; las soluciones basadas en la naturaleza; el impulso a la integración regional, y el fortalecimiento del multilateralismo. Con base en sus propias características, prioridades y necesidades, México puede encontrar utilidad en ellas para construir y enriquecer el debate público en función de construir un nuevo estilo de desarrollo que disminuya las desigualdades, erradique la pobreza, garantice la sostenibilidad y eleve el bienestar de toda la población.

*Palabras clave:* México; igualdad; cambio estructural; cultura del privilegio; fiscalidad.

*Clasificación JEL:* D5, O19, O23.

## INTRODUCCIÓN

De manera reiterada, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se ha afirmado que el actual estilo de desarrollo es inviable y que, por ende, la tarea central de nuestro tiempo es construir

uno nuevo que se haga cargo de la desigualdad, el bajo crecimiento y la destrucción ambiental que ha implicado el modelo dominante a escala global desde los años ochenta. Lo anterior constituye, sin duda, una afirmación fuerte que a su vez demanda un esfuerzo teórico y conceptual audaz y sostenido.

## I. UN CAMBIO DE ÉPOCA DE ALCANCE PLANETARIO

Desde una perspectiva histórica y estructural, lo que estamos viviendo en el mundo es un cambio de época que implica transformaciones profundas en los modos de producir, intercambiar, distribuir y consumir; en la conformación de una nueva ecuación —aún incierta e indefinida— entre el Estado, el mercado, la sociedad y las familias; en la redefinición de la relación entre economía, sociedad y medio ambiente, y en la reconfiguración de la división internacional del trabajo y la gobernanza mundial.

En este cambio de época cuando el viejo estilo de desarrollo muestra crecientemente sus limitaciones e inviabilidad, aún no se ha conformado un nuevo estilo que enfrente y supere los límites y las contradicciones del modelo vigente. Es un periodo de transición compleja, de desenlace aún incierto, pues está en proceso la conformación de las coaliciones sociales y políticas llamadas a construir el nuevo estilo, las cuales, al mismo tiempo, enfrentan las fuertes resistencias de los intereses constituidos y de la economía política dominante.

Esto constituye un cambio de época cuyo telón de fondo es lo que desde la CEPAL (2016) se ha denominado como los “cambios tectónicos del mundo contemporáneo”: la revolución digital y tecnológica, el calentamiento global, las transformaciones del mundo del trabajo, el ascenso de China y la transición demográfica; a lo dicho podríamos agregar los cambios duraderos en el modo de producir, educar, consumir y habitar que dejará como herencia la pandemia de Covid-19.

Es asimismo un cambio de época en el mundo de las ideas. Está cada vez más en entredicho el conjunto de conceptos, supuestos y ejes analíticos que durante las últimas décadas estructuraron la agenda y el debate público, y definieron los contenidos fundamentales de las políticas en el orden económico y social. El ascenso de los enfoques heterodoxos, frente a los contenidos aparentemente inamovibles del Consenso de Washington, está a la orden del día. Es creciente la búsqueda de espacios para una macro-

economía del desarrollo que vaya mucho más allá de una política económica de estabilidad nominal, y en materia social están de vuelta las apuestas por el universalismo, el enfoque de derechos y el Estado de bienestar frente a las políticas residualistas y los programas focalizados dominantes durante estas décadas.

De manera muy destacada la dimensión ambiental del desarrollo está ahora —como nunca— en el centro de la agenda pública. La sustentabilidad es crecientemente asumida como una condición del desarrollo y no sólo como una externalidad que debe ser atendida. No hay posibilidad de formular políticas ambientales distanciadas de las económicas y las sociales, ni a la inversa. La Agenda 2030 expresa claramente la interrelación e interdependencia entre los pilares económicos, sociales y ambientales del desarrollo. Hoy, para repensar el desarrollo, son indisociables la economía política y la ecología política.

## II. EL RETORNO DE LA IGUALDAD

Vista en perspectiva, desde 2010 la CEPAL ha mantenido una línea de reflexión teórica aterrizada en un amplio conjunto de recomendaciones de política que gravitan en torno a una preocupación central: cómo alcanzar sociedades igualitarias y sostenibles. En esencia, igualdad y sostenibilidad son el núcleo del pensamiento cepalino de los últimos 12 años. El énfasis en la igualdad de la última década da continuidad a la trayectoria analítica estructuralista de búsqueda de estilos de desarrollo con una progresiva redistribución de ingreso mediante el cierre de brechas de productividad y reducción de la heterogeneidad estructural productiva para alcanzar mayores ingresos del trabajo.

Un momento detonador de este proceso sostenido de reflexión, producción teórica y generación de propuestas lo constituyó la publicación en 2010 del documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, sobre el cual volveremos más adelante, pero que sentó la pauta para todo un ciclo sostenido de producción de conocimiento en torno a la igualdad: *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010), *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012), *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014), *Horizontes 2030* (CEPAL, 2016), *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), *Construir un nuevo futuro: por una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020b).

El tránsito de la “equidad” hacia la “igualdad” apunta a las persistentes brechas en poder, patrimonio, reconocimiento y redes de relaciones que marcan nuestras sociedades y la forma como se insertan las personas en la estructura productiva de la sociedad. Igualdad y sostenibilidad son tanto conceptos teóricos como objetivos sociales: una mirada sobre nuestras sociedades y, a su vez, una propuesta para su transformación. La centralidad del eje de ambos conceptos constituye un viraje y una innovación de fuertes implicaciones. Recordemos que el término igualdad había sido prácticamente eliminado del discurso público y sustituido por el de equidad o, en el mejor de los casos, la igualdad había sido reducida a igualdad de oportunidades. En la CEPAL, por el contrario, se recuperó tal noción y se la definió no sólo como igualdad de oportunidades, sino también de medios y de derechos. Esto reverberó en las discusiones en las que se formuló la Agenda 2030, que en su meta 10.3 señala “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados”.

Como señalábamos, la publicación de *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010) significó un punto de partida fundamental para los desarrollos teóricos y las propuestas de la CEPAL durante todos estos años. Como hemos mencionado, se supera el concepto de equidad y se recoloca el de igualdad de oportunidades, derechos y resultados. De manera muy clara se señala en uno de los pasajes del documento que:

La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento. Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social [CEPAL, 2010: 11].

De la misma manera se advierte: “En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida” (CEPAL, 2010: 44-45).

Por el otro lado, la sustentabilidad se reconceptualizó como condición del desarrollo, es decir, como su componente intrínseco y mucho más que

una externalidad. La consecuencia de lo anterior es que o hay sustentabilidad o no hay desarrollo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* se plasman ideas fuerza centrales del actual gobierno, en particular, la necesidad de “separar el poder político del poder económico y la orientación de por el bien de todos, primero los pobres”. Aún más, se señala como uno de los principios orientadores de la administración que:

#### El mercado no sustituye al Estado

Durante décadas, la élite neoliberal se empeñó en reducir el Estado a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa insensatez. El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el Estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales [*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019].

### III. MÉXICO FRENTE AL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

Durante esta última década, la CEPAL ha planteado una serie de propuestas para repensar el estilo de desarrollo y que pueden ser de utilidad para países —como México— que explícitamente han postulado la necesidad de construir un modelo económico y social distinto al predominante en los últimos 40 años. En este sentido, importan tanto los objetivos como los medios. No sólo se requiere tener claridad sobre el punto de llegada, sino del camino a recorrerse y las transformaciones estructurales indispensables para la materialización efectiva de una sociedad igualitaria con bienestar y sustentable.

De manera persistente, México se ha mantenido en un desempeño económico de bajo crecimiento con alta desigualdad social y pobreza de masas, un continuo deterioro ambiental y una integración económica asimétrica en el mercado mundial. Sus desafíos son, por ende, no sólo de políticas y programas sino también de transformaciones estructurales.

Desde la CEPAL se ha señalado que, para alcanzar las sociedades prósperas, justas y sostenibles a las que aspiramos, se requiere llevar a cabo un cambio estructural progresivo que modifique la actual estructura de bajo valor agregado, insuficiente diversificación, exigua densidad tecnológica, alta concentración y pobre efecto redistributivo por una estructura con mucho valor agregado, innovación, tecnología y mucho mayor progresividad en la distribución.

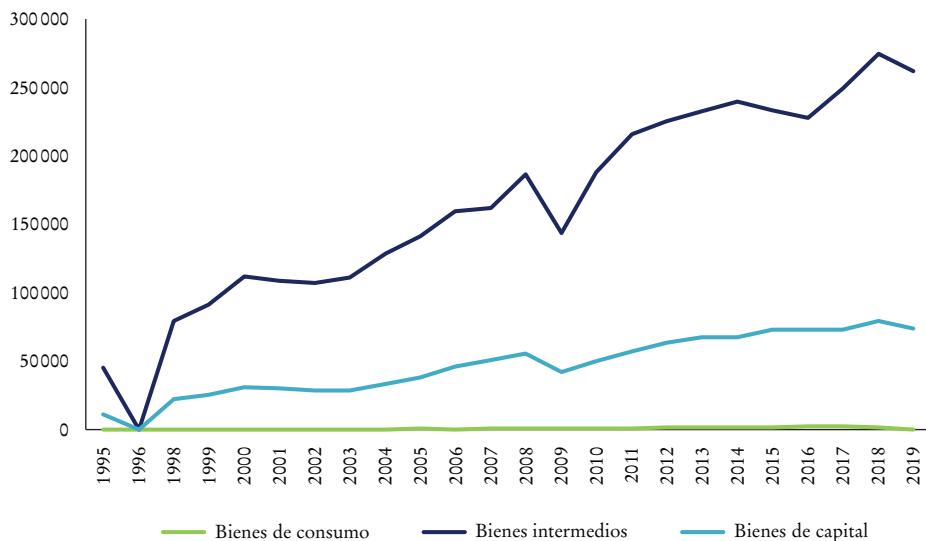
Es importante insistir en que no se está hablando de cualquier cambio estructural, sino de uno de carácter progresivo, es decir, que nos acerque a sociedades más igualitarias y con mayor bienestar. Esto es, un cambio estructural que sirva de soporte material a una sociedad con mayores niveles de bienestar, mucho menos desigual y ambientalmente sostenible. Alcanzar una trayectoria de elevadas tasas de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo requiere reasignar recursos hacia sectores intensivos en conocimiento e innovación tecnológica con mayor difusión de capacidades al conjunto de la economía, que tengan crecientes demandas interna y externa atendidas con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada. Como lo ha definido Alicia Bárcena (2016), secretaria ejecutiva de la CEPAL:

El concepto ordenador de la propuesta cepalina es el cambio estructural progresivo: un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que 1) sean intensivos en aprendizaje e innovación, 2) estén asociados a mercados y a la provisión de bienes y servicios en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo, y 3) favorezcan la protección del medio ambiente y el desacople del crecimiento económico con las emisiones de carbono.

En México la propuesta del cambio estructural progresivo enfrenta particularidades respecto a otros países de la región, ya que en el contexto de América Latina y El Caribe constituye no sólo una de las economías más grandes, sino también una de las más diversificadas, con mayor grado de industrialización y con una potente capacidad de exportación de manufacturas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).

Pocas dudas caben de que la entrada en vigor del TLCAN en 1994, ahora renegociado y prorrogado como TMEC, significó la gran apuesta de transformación del modelo de desarrollo en México. El país despetrolizó su perfil

GRÁFICA 1. México: importaciones de bienes de consumo, intermedio y de capital, 1995-2019 (en millones de dólares)



FUENTE: CEPAL con base en UN Comtrade Database (2021).

exportador y se convirtió en un exportador de manufacturas de diverso nivel de sofisticación tecnológica, al mismo tiempo que siguió siendo un gran importador de bienes importados y finales. En efecto, este país es ya una potencia exportadora, así como una potencia importadora (véase gráfica 1). México participa activamente en las cadenas globales de valor, pero no necesariamente en los eslabones más rentables y productivos.

Asimismo, el patrón de industrialización seguido del amparo del TLCAN, desde la maquila ligera y de ensamblaje hasta la expansión de la planta automotriz con tecnología de punta, revela una baja articulación con el resto de la planta productiva del país y del desarrollo insuficiente de capacidades endógenas. Hasta ahora la capacidad de arrastre y transformación productiva del resto de la economía por el sector de exportación de manufacturas ha sido limitado e insuficiente. México tuvo una transformación estructural profunda pero incompleta, sesgada y concentradora, la cual se tradujo en enclaves tecnológicos con escasos derrames y encadenamientos para impulsar el conjunto de la economía con una distribución más homogénea de la mano de obra en

actividades de creciente productividad y densificación de la matriz productiva. Como en su momento lo señaló Alejandro Nadal (2020: 50-51):

El cambio en la composición de las exportaciones ha sido interpretado como un cambio profundo en el perfil de especialización internacional, dado que el crecimiento de las exportaciones ha ocurrido fundamentalmente en “bienes de alta tecnología”. Esta apreciación es errónea, en la medida en que la mayoría de las exportaciones se lleva a cabo en plataformas de exportación dominadas por empresas transnacionales y concentradas en segmentos del proceso productivo de baja productividad, con muy pequeña inversión en actividades de investigación y desarrollo y con escasos vínculos con proveedores locales, lo que minimiza tanto el nivel de esfuerzo tecnológico como las “derramas” hacia los proveedores y competidores locales.

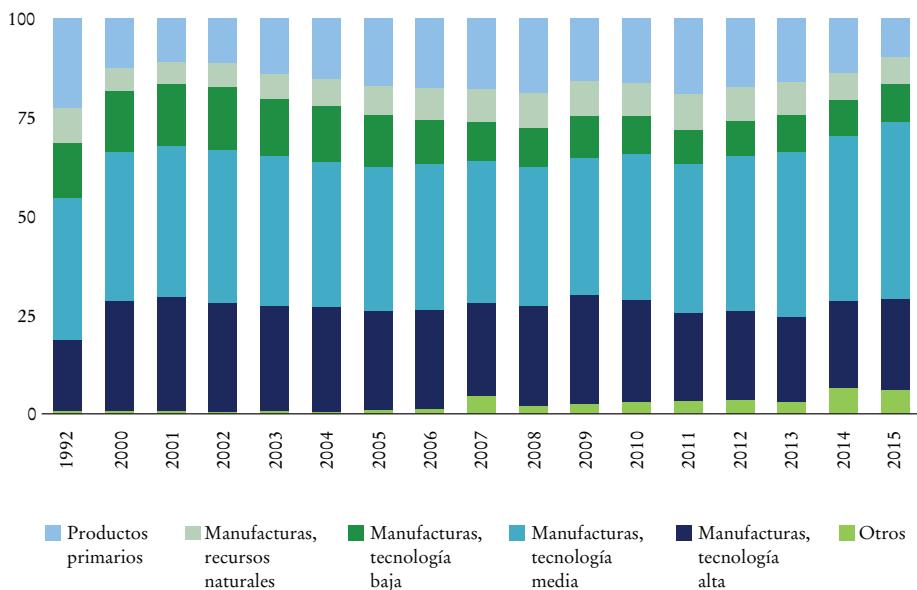
#### IV. NO HAY CAMBIO ESTRUCTURAL SIN POLÍTICA INDUSTRIAL

Lo anterior nos conduce a la discusión sobre el papel de la política industrial a fin de orientar el sentido del desarrollo y apostar a sectores más dinámicos: al desarrollo de capacidades endógenas, a una mayor autosuficiencia científica y tecnológica, al impulso de articulaciones productivas hacia adelante y hacia atrás, así como a obtener desarrollos territoriales menos desiguales y más cohesionados en el espacio nacional.

Para México resultó fallida la apuesta de que el simple incremento de los flujos comerciales permitiría arrastrar al conjunto de la economía en un proceso continuo de elevación de valor agregado y productividad, cambio estructural, articulaciones productivas y mejora del contenido tecnológico. El mercado, por sí solo, no va a realizar las tareas que le deben corresponder a una política industrial coherente, potente y sostenida tanto horizontal como vertical que apueste por los sectores dinámicos y derrame sus beneficios en el conjunto del tejido productivo.

El aumento espectacular de los flujos comerciales entre México, los Estados Unidos y, en menor medida, Canadá no ha modificado un patrón de especialización productiva de México con insuficiente contenido tecnológico, bajos salarios, pobres regulaciones ambientales, alta concentración de los productos exportados, alta diversificación de las importaciones y desproporcionada concentración de las exportaciones totales en un solo mercado.

*GRÁFICA 2. México: intensidad tecnológica de las exportaciones mexicanas, 1992-2015*



FUENTE: CEPAL (2021f).

Otro asunto que destacar es que una política industrial de nuevo tipo requiere incorporar la dimensión del desarrollo territorial. En México se ha abierto la brecha entre el norte, el Bajío y el centro del país respecto al sur y el sureste; esto ha derivado en buena medida en que sobre todo en el norte, en el centro y el Bajío se han concentrado las actividades más dinámicas vinculadas con la expansión de las exportaciones en el marco del TLCAN y del TMEC.

Las exportaciones mexicanas no sólo están concentradas en algunos productos, sino también en ciertos territorios; así, la región sur-sureste (con excepción de los hidrocarburos) es la más rezagada en términos de capacidad exportadora y producto per cápita. Baste comparar la dinámica económica de la frontera norte de México con la de la frontera sur para tener una fotografía de las amplísimas brechas territoriales que se han abierto en el interior del país y que el gobierno actual intenta disminuir con grandes obras de

infraestructura y con la priorización de la inversión pública en el sur-sureste. Como se ha señalado desde la CEPAL, el territorio importa, e importa mucho.

La dinámica empresarial del siglo XX en México apunta a la necesidad de mantener firmes políticas de defensa de la competencia y de la impositable separación del poder político y el poder económico. Los problemas originados en estructuras de propiedad altamente concentradas en grupos familiares, la alta influencia y el poder de unos pocos agentes económicos en las decisiones públicas, por no decir la captura de instituciones públicas, son desafíos importantes en un contexto de intensos cambios tecnológicos.

Más allá de lo anterior, cabe poca duda de que la gran promesa incumplida del TLCAN ha sido la de la convergencia en productividad, salarios y producto per cápita entre la economía mexicana y la del resto de Norteamérica. Al contrario, en el mejor de los casos la brecha se ha mantenido constante y se han seguido reproduciendo las asimetrías propias de la dinámica centro-periferia. Nada indica que, de no modificarse la lógica de desarrollo en el país, ello vaya a cambiar bajo la sombra del TMEC; aunque de aprovecharse adecuadamente las nuevas cláusulas en materia laboral y ambiental, pueden ser un marco útil hacia un estilo de desarrollo menos desigual y más amigable con el ambiente. No obstante, esto dependerá de que se establezcan las políticas industriales, sociales y ambientales pertinentes en la dirección, la escala, la trayectoria y la velocidad adecuadas.

A fin de conformar un nuevo estilo de desarrollo, la CEPAL ha propuesto poner en marcha el gran impulso para la sostenibilidad, concebido como una coordinación de las políticas tecnológicas, industriales, fiscales, financieras, ambientales, sociales y regulatorias para favorecer la inversión en sectores de mayor productividad y mejores empleos, al reducir la huella ambiental y recuperar la capacidad productiva del patrimonio cultural, incluyendo servicios ambientales o ecosistémicos (CEPAL, 2018: 137).

La determinación de cuáles son tales sectores dinamizadores y el diseño de las políticas industriales respectivas dependen, por supuesto, de las peculiaridades y las capacidades de cada país, pero pueden enmarcarse dentro de los ocho sectores que se han identificado desde la CEPAL: 1) la transición energética y las energías renovables no convencionales; 2) la movilidad sostenible y el espacio urbano; 3) la revolución digital para la sostenibilidad; 4) la industria manufacturera de la salud; 5) la bioeconomía: sostenibilidad basada en recursos biológicos y ecosistemas naturales; 6) el desarrollo de la economía circular; 7) una recuperación sostenible del sector turístico,

y 8) el desarrollo de la sociedad del cuidado. Un horizonte de inversiones de largo plazo en estos sectores actuaría simultáneamente como una política anticíclica estabilizadora de la inversión y posibilitaría un sendero de cambio tecnológico con creación de empleos de calidad, es decir, una política de inclusión social.

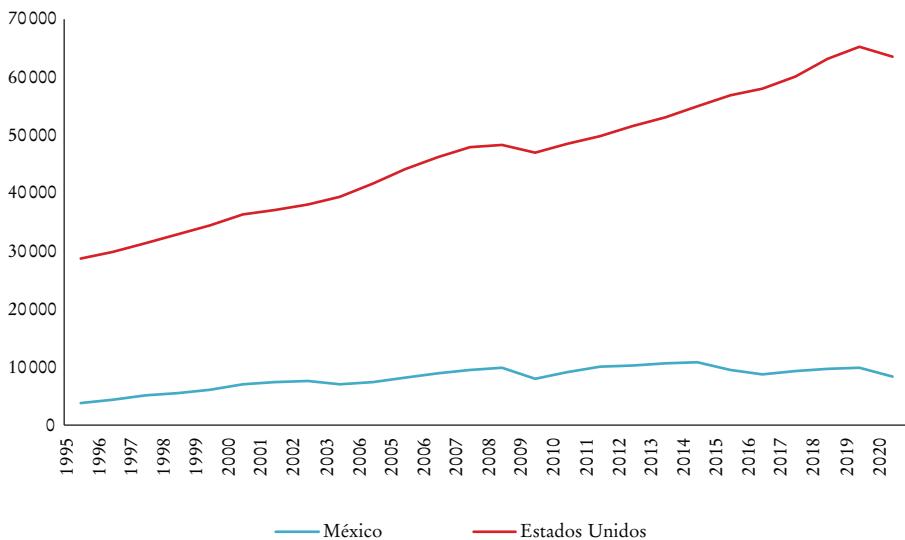
Un país como México —por su escala, patrimonio natural, desarrollo científico y calidad de la fuerza de trabajo— cuenta con un importante potencial para hacer de estos sectores, en distintas combinaciones entre ellos, nuevos sectores dinamizadores de la economía que permitan avanzar hacia la transformación del tejido productivo en una lógica de inclusión social, igualdad y sustentabilidad. Asimismo, son sectores que podrían permitir una combinación virtuosa entre propiedad estatal, rectoría pública, inversión privada y economía social y solidaria, además de que varios de ellos son intensivos en empleo, en particular, en empleo femenino. Estos sectores podrían contribuir a reducir la amplia brecha de participación en la economía monetaria entre mujeres y hombres que, además, se ha agravado en las condiciones de la pandemia.

#### V. DESMONTAR LA CULTURA DEL PRIVILEGIO

Respecto de los desarrollos teóricos recientes de la CEPAL, la desigualdad es de naturaleza estructural y descansa en una cultura de privilegio solidificada, resiliente y resistente al cambio. Tiene su origen en el proceso histórico de la Conquista y la colonización con su caudal de sometimiento a trabajos forzados, expropiación de bienes, tierras y territorios, jerarquización y exclusión social basada en una discriminación sistemática y conformación de una sociedad negadora de la condición de ciudadanía para amplias mayorías (CEPAL, 2018: 29-30).

El resultado de estas estructuración y estratificación sociales ha sido una persistente tendencia a la concentración de la propiedad, el carácter cerrado de las élites, la naturalización de las jerarquías sociales y las distintas formas de la desigualdad, así como la conformación de un sistema complejo y estable de privilegios subjetivamente justificados en una supuesta remuneración del mérito y no en la develación de las injustas estructuras sociales. La cultura del privilegio opera y se perpetúa mediante prácticas,

GRÁFICA 3. *Estados Unidos y México:  
ingreso per cápita, 1995-2020  
(en dólares corrientes)*



FUENTE: elaboración propia, con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2021).

reglas e instituciones. La fiscalidad regresiva, la captura de rentas de recursos naturales, las barreras de entrada y los subsidios regulatorios, la segregación territorial, las rigideces de movilidad social y hasta la degradación ambiental son expresiones del carácter estructural de la cultura del privilegio. Esta arraigada cultura en la región puede, también, estar en la base de las fuertes dificultades y los obstáculos para poner en marcha transformaciones estructurales de carácter redistributivo, igualador y horizontalizador en el acceso a los recursos, el ejercicio de los derechos y las relaciones sociales.

Si bien es justo reconocer que existen diferencias importantes entre distintos países, también lo es que mucha de la rigidez estructural y la resistencia al cambio de nuestras sociedades tienen que ver con la herencia colonial y la reproducción a lo largo del tiempo de procesos de concentración, exclusión y expropiación subjetivamente justificadas y naturalizadas dentro de la cultura del privilegio. Por ello mismo, avanzar hacia una sociedad igualitaria requiere desmontar los elementos materiales y simbó-

licos de la cultura del privilegio, con el fin de terminar con la alta tolerancia que seguimos exhibiendo a las desigualdades y su justificación tácita o explícita. Visibilizar los privilegios y la cultura en la que se asientan es parte del proceso de construir sociedades menos desiguales y más integradas.

## VI. UNA FISCALIDAD PARA LA IGUALDAD Y EL DESARROLLO

Podemos afirmar que la estructura fiscal de un país es una radiografía de su estructura social. En pocos ámbitos se expresan con mayor claridad los privilegios y la economía política de un país como en su arquitectura fiscal. La fiscalidad en sentido estricto es economía política concentrada.

La CEPAL ha enfatizado la importancia de una fiscalidad activa para conciliar los equilibrios macroeconómicos con la reducción de la volatilidad de la actividad productiva y el dinamismo económico, al sostener elevados niveles de utilización de la capacidad productiva. El organismo también ha resaltado la importancia de sintonizar la macroeconomía con el cambio estructural, al resguardar niveles de inversión y el fomento a ésta y al desarrollo tecnológico.

Podemos adelantar la hipótesis de que la alta desigualdad y la pobreza de masas existentes en México se explican no por el tamaño de su economía (la segunda de América Latina, la 14° del mundo), sino por las características de su mercado laboral (bajos salarios, pobre negociación colectiva y tasa de sindicalización, alta informalidad y alta precarización laboral) y por su estructura tributaria (baja progresividad, escasa recaudación, altas evasión y elusión, muy insuficiente redistribución). En síntesis, México es una economía grande con un bienestar bajo. Una economía del tamaño de la mexicana con otra estructura fiscal y laboral estaría en condiciones de ofrecer niveles más altos de bienestar a su población. Esto es, en México existe una brecha de bienestar entre el tamaño de su economía y el nivel para la población de acceso y goce de los derechos sociales.

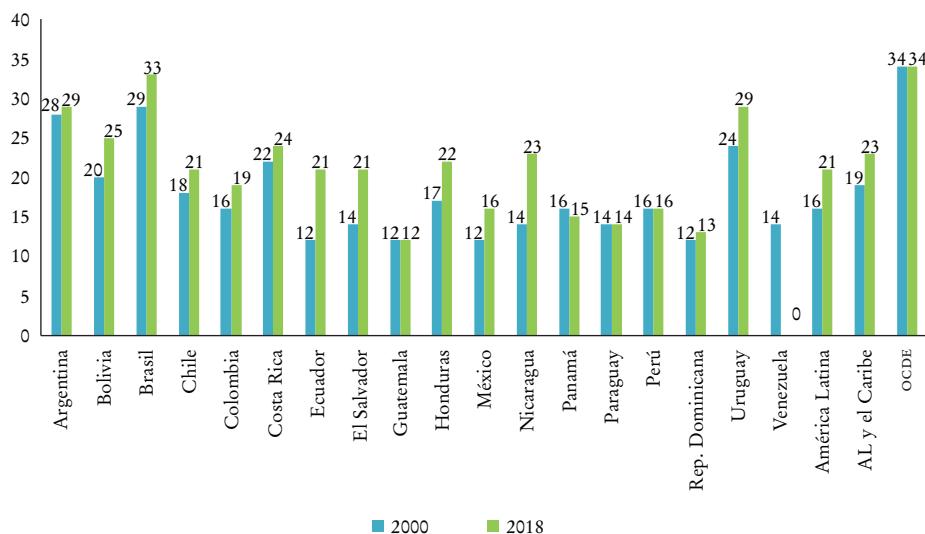
En comparación, por ejemplo, con países similares en términos de producto per cápita en América Latina, México tiene niveles de desigualdad, pobreza y carencias sociales mayores. Con una economía política distinta, el país podría ser —y tiene todo para serlo— un país menos desigual y con menor pobreza. Por ello es importante tener claridad de que buena parte del

futuro de México se va a jugar en el campo de la fiscalidad. Sin una nueva estructura fiscal mucho más progresiva, justa y consistente con el tamaño y las características de su economía, es muy difícil que México pueda llevar a cabo una transformación profunda de su tejido productivo y de su régimen de bienestar.

Como se observa en la gráfica 4, en una comparación internacional México tiene una debilidad fiscal estructural claramente agravada por el desperdicio y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos que han acarreado las muy diversas formas de corrupción y de apropiación ilegal de fondos públicos. La corrupción importa, pero no explica la debilidad de las finanzas del Estado mexicano. Ésta se deriva esencialmente de una economía política altamente consolidada y con una notable estabilidad a lo largo del tiempo.

Sin un conjunto coherente de políticas contracíclicas fiscales, monetarias, cambiarias y financieras, además de una banca de desarrollo fortalecida, es muy difícil gestionar el ciclo económico al mantener trayectorias de creci-

*GRÁFICA 4. América Latina (18 países) y  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):  
recaudación tributaria del gobierno general, 2000 y 2018  
(en porcentajes del producto interno bruto [PIB])*



FUENTE: CEPAL con base en OECD.Stat (OCDE, 2018).

miento robustas. Tampoco es trivial establecer una política de endeudamiento público en países con inmensas brechas en infraestructura e impostergables necesidades de protección social, especialmente cuando los ajustes fiscales históricamente han recaído en la inversión pública.

A lo largo del siglo xxi dos iniciativas fiscales relevantes han sido puestas en marcha. La primera fue la reforma fiscal de 2013, que, a pesar del áspero debate político que generó, logró elevar la recaudación en 1% del producto interno bruto (PIB) y, la segunda, el agresivo paquete de medidas puesto en marcha por la administración de López Obrador para combatir la evasión, la elusión y el fraude fiscal. Se dice fácil, pero no pueden restársele méritos a una política que logró, contra todos los pronósticos, elevar la recaudación en el peor año de la pandemia (2020) y evitar que se desplomara en el contexto de una coyuntura crítica.

Vale la pena hacer un breve recuento de las medidas puestas en práctica por el gobierno de López Obrador para combatir la evasión, la elusión y el fraude fiscal, medidas coincidentes con las recomendaciones de la CEPAL en esta materia. Entre ellas, destacan:

- 1) *Prohibición de la condonación de impuestos:* el Ejecutivo Federal se comprometió a no otorgar condonaciones ni a eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios a contribuyentes o deudores fiscales mediante decretos presidenciales, o cualquier otra disposición legal o administrativa.
- 2) *Concentración del esfuerzo recaudatorio en los grandes contribuyentes:* con énfasis en el pago efectivo de las contribuciones.
- 3) *Aumento de las sanciones por defraudación fiscal:* se tipifica la defraudación fiscal como delito grave y a la emisión de facturas apócrifas como delincuencia organizada.
- 4) *Medidas en materia de economía digital:* adecuaciones al marco legal a fin de recaudar de manera más eficiente el impuesto al valor agregado (IVA) causado en las importaciones de servicios digitales, y garantizar la neutralidad impositiva entre proveedores nacionales y extranjeros.
- 5) *Modificación de la tasa de retención a intereses:* se actualizó la tasa de retención provisional aplicable al capital que da lugar al pago de intereses de 1.04 a 1.45 por ciento.
- 6) *Reforma a la subcontratación y a la terciarización de los servicios de contratación:* en la que el outsourcing ilegal se equipara a la defrauda-

ción fiscal y se establece la responsabilidad solidaria de la empresa contratante con una empresa que incumpla sus obligaciones en materia de seguridad social.

La muy meritaria apuesta central ha sido la de cerrar privilegios, evitar fugas y garantizar el cobro efectivo de las contribuciones. Es por ello prácticamente imposible elevar la recaudación sin romper la economía política del privilegio fiscal y las múltiples posibilidades de evadir o eludir los pagos mediante complejas estrategias contables y legales en las que diversas firmas y despachos se han especializado. Por ello es importante reconocer en todo su alcance las medidas en materia de cobro efectivo que ha puesto en marcha la administración, las cuales pueden sentar un precedente de estabilidad y largo plazo que acote o elimine la evasión, la elusión y el fraude fiscal masivos que hasta ahora habían prevalecido. Es muy valioso lo puesto en marcha y que en las condiciones de la pandemia impidió el desplome de la recaudación e incluso obtuvo incrementos. Pero, al mismo tiempo, debe asumirse que es sólo un primer paso. Puede decirse que éste es en realidad parte de una reforma fiscal que requerirá la revisión de tipos y tasas de impuestos de toda la estructura tributaria para que la recaudación sea suficiente y progresiva, y el gasto, efectivo y redistribuidor.

No obstante sus bondades, tanto la reforma de 2013 como las medidas del gobierno actual no han logrado modificar de fondo la estructura tributaria y, en conjunto, se han traducido en incrementos recaudatorios ligeramente superiores a 2% del PIB. Buenas noticias, sin duda, pero también claramente insuficientes frente a las demandas de financiamiento que requeriría el relanzamiento de la inversión pública y la construcción de un Estado de bienestar.

El problema fiscal no es, sin embargo, sólo del monto total recaudado, sino de la composición de la estructura tributaria. Llaman la atención varios factores. Si bien México logró la despetrolización de sus exportaciones, no ha conseguido lo mismo con el peso de los ingresos petroleros en las finanzas públicas. Si bien es cierto que éstos han venido disminuyendo su peso porcentual, ello no necesariamente obedece a la transformación de la estructura fiscal, sino más bien a la volatilidad de los precios, el ciclo económico internacional y la tendencia a la caída de la producción en los principales yacimientos. A pesar de todos los esfuerzos realizados, las finanzas públicas mexicanas siguen siendo altamente sensibles al comportamiento de los precios y el volumen de la producción petrolera.

CUADRO 1. México: ingresos del sector público,  
2014-2021 (en porcentajes del PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 aprob.	2021 estim.
<i>Ingresos presupuestarios</i>	22.2	23.3	22.8	23	24.1	22.6	21.7	22.2	23.1	22.2	22.5
Petroleros	8.8	8.3	7	4.5	3.9	3.8	4.2	3.9	2.6	3.7	4.1
Gobierno federal	5.8	5.3	4.5	2.2	1.5	2	2.3	1.8	0.9	1.4	1.5
Empresa productiva del Estado (Pemex)	2.9	3	2.5	2.3	2.4	1.8	1.9	2.2	1.8	2.4	2.7
No petroleros	13.5	15.1	15.8	18.4	20.2	18.8	17.6	18.3	20.5	18.4	18.4
Tributarios	8.3	9.6	10.3	12.7	13.5	13	13	13.2	14.5	14.1	13.7
ISR <sup>a</sup> 3/	5.1	5.8	5.5	6.6	7.1	7.2	7.1	7	7.6	7.6	7.3
IVA 3/	3.7	3.4	3.8	3.8	3.9	3.7	3.9	3.9	4.3	3.9	4.3
IEPS <sup>b</sup>	-0.8	0	0.6	1.9	2	1.7	1.5	1.9	2	2	1.6
Importación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
Impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
No tributarios	5.1	5.5	5.5	5.7	6.7	5.8	4.6	5.1	6	4.3	4.7
Gobierno federal	1.4	1.7	1.7	2.2	2.7	2.5	1.1	1.5	2.4	0.8	1.4
Entidades de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) <sup>c</sup>	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8	1.9	1.8	1.8
Empresa productiva del Estado (CFE)	2.1	2.1	2	1.9	2.3	1.6	1.7	1.8	1.7	1.6	1.5

<sup>a</sup> Impuesto sobre la renta.

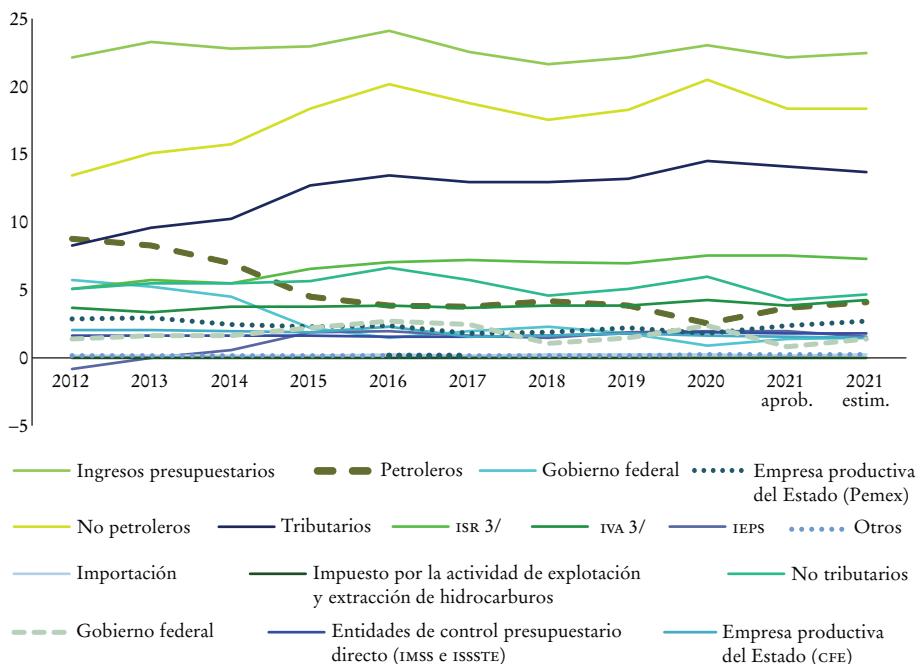
<sup>b</sup> Impuesto especial sobre producción y servicios.

<sup>c</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2017-2021: Anexo I. Ingreso, gasto y deuda, 2012-2018 y 2015-2021).

La mexicana también es una estructura tributaria en la que los impuestos indirectos (al consumo) tienen un peso significativo en la recaudación y donde los impuestos directos al ingreso son insuficientes y de baja progresividad, ya que las tasas más altas son similares para sectores de muy altos

GRÁFICA 5. México: ingresos del sector público, 2014-2020  
(en porcentajes del PIB)



FUENTE: SHCP (2017-2021: Anexo I. Ingreso, gasto y deuda, 2012-2018 y 2015-2021).

ingresos y para aquellos de medios y altos ingresos. Es una estructura de recaudación fiscal que no se hace cargo de la altísima polarización en la distribución del ingreso, donde a partir del decil X hay un salto en la estructura distributiva que se agrega en la medida en que se descompone en percentiles, pero este salto en la estructura distributiva no se compadece con un salto igual en la estructura de recaudación fiscal, lo cual le resta progresividad y en algunas situaciones puede considerarse regresiva.

No es tampoco menor el hecho de que en México las contribuciones a la seguridad social sean muy bajas (expresión de un mercado laboral altamente precario e informalizado) y que cuando se realizan comparaciones entre el nivel de recaudación de la OCDE y México, una de las principales diferencias se explica precisamente por la distancia entre países con Estados de bienestar desarrollados (y, por ende, altas tasas de contribuciones sociales) y países

como México, con un régimen de bienestar dual, fragmentado, insuficiente, con rasgos residualistas y bajas contribuciones a la seguridad social.

Otro de los rasgos de la estructura tributaria mexicana es la debilidad de los impuestos locales y, en general, a la propiedad inmobiliaria. Como se puede apreciar en la gráfica 5, los impuestos estatales y municipales son prácticamente mínimos y tienden a concentrarse en las grandes ciudades como la Ciudad de México. Los impuestos a la propiedad y el patrimonio siguen siendo, sin duda, uno de los grandes pendientes de México, pero la factibilidad de su implementación pasa por un proceso político crispado, como lo expresaron los polarizados debates en el contexto de la redacción y la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México (2017), donde uno de los puntos más impugnados fue precisamente el establecimiento de la atribución pública para la recuperación de plusvalías urbanas y la definición del régimen fiscal de la ciudad como progresivo en lugar de proporcional.

## VII. MÉXICO Y LA AGENDA REGIONAL DEL DESARROLLO SOCIAL INCLUSIVO

En 2019 se aprobó en México, en la III Conferencia Regional de Desarrollo Social de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agenda Regional del Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI). Dicha agenda se articula en torno a los siguientes principios:

- 1) El enfoque de derechos como horizonte normativo.
- 2) Vida digna y bienestar progresivo.
- 3) Universalismo sensible a las diferencias.
- 4) Lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera.
- 5) Visión sistemática del desarrollo sostenible.
- 6) Políticas públicas de calidad.
- 7) Alianzas y pactos sociales para consolidar políticas de Estado (CEPAL, 2020a: 12-16).

Con base en estos principios, la agenda incluyó cuatro ejes fundamentales:

- 1) Sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.

- 2) Políticas de inclusión social y laboral a fin de impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás.
- 3) Una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad.
- 4) La cooperación y la integración regional para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y alcanzar el desarrollo sostenible (CEPAL, 2020a: 20-31).

Tanto los principios como los ejes apuntan no sólo hacia una mejora de las políticas, sino a un cambio de mirada respecto del régimen de bienestar y la construcción de un robusto Estado social de derechos.

Por ello es importante destacar varias de las líneas de acción concretas que se acordaron en la agenda, como “fortalecer sistemas de protección social universales e integrales [que] consideren transversalmente los enfoques de derechos de género, étnico y racial de ciclo de vida, territorial y de discapacidad” y “fortalecer los vínculos entre las políticas de protección social y las de inclusión social o productiva”. De la misma manera: “avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, priorizando a las personas en situación de pobreza y de extrema pobreza, considerando transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y montos, incluidas las pensiones no contributivas para las personas mayores y con discapacidad” (CEPAL, 2020a: 32-33).

La agenda incluye también otras dimensiones centrales del desarrollo social, como “transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de la protección social”, “fortalecer la garantía de acceso a la educación, la salud y la vivienda”, “incorporar el cuidado en los sistemas de protección social desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos” y “expandir la provisión de prestaciones para los sectores medios en consonancia con el objetivo de la protección social universal”. En una lógica de renovación del Estado social y de expansión de derechos se postula la necesidad de “considerar los desafíos específicos de protección social de los trabajadores informales”, “asegurar que las prestaciones en los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez” y, por ende, “a la prevención y erradicación del trabajo infantil”. Asimismo, “visibilizar las necesidades específicas de protección para la población de las áreas rurales”, “incluir los desafíos derivados de riesgos emergentes, entre ellos, los impactos del cambio climático, de la revolución

tecnológica en el mundo del trabajo, de las violencias y de las migraciones”. Por ello mismo se recomienda “garantizar el acceso a la protección social de las personas migrantes en todas las fases del ciclo migratorio” (CEPAL, 2020a: 34).

Uno de los conceptos más importantes de la ARDSI es el de la doble inclusión, esto es, tanto social como laboral de las personas. Por ello son destacadas las líneas de acción en función de:

avanzar en el desarrollo de políticas y programas que permitan a las personas jóvenes construir trayectorias de inclusión con especial énfasis en el desarrollo de capacidades, incluidas las habilidades tecnológicas y digitales y las socioemocionales, el acceso al trabajo decente, la conciliación entre los estudios, el trabajo y la vida familiar y la participación, reconociendo y respondiendo a la heterogeneidad de la población joven en los países de la región. En especial, adoptar medidas para expandir las oportunidades de inclusión para las personas jóvenes que están fuera del sistema escolar y del mercado laboral y aquellos en conflicto con la ley.

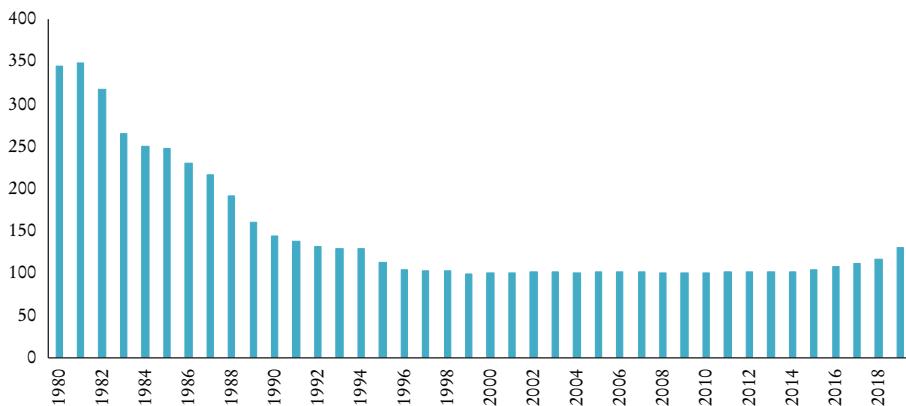
Por ende, “promover el acceso al empleo productivo y de calidad y al trabajo decente para todas las personas” (CEPAL, 2020a: 35).

Como puede verse, se trata de un amplio cuerpo de ideas y propuestas con perspectiva estratégica, con el cual podemos valorar dos iniciativas relevantes en materia social del gobierno de México. Esto es, la política de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, y la expansión y la constitucionalización de la pensión universal de adultos mayores.

En materia social, uno de los signos distintivos de la actual administración ha sido respecto de los salarios mínimos, que se depreciaron en los años ochenta y se mantuvieron prácticamente estancados durante los siguientes 20 años, y así se han convertido en realidad en un faro para la contención salarial en toda la economía. Pocos elementos han sido tan dañinos en función de la ampliación y la consolidación de la desigualdad y la pobreza como la política social y laboral de las últimas décadas en términos de deterioro de la distribución funcional del ingreso, de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y, en general, de la expansión de la precarización laboral y de la reproducción social.

Por ello es altamente meritorio el giro que en materia de salario mínimo se ha dado desde 2015, pero que a partir de 2018 tiene un significativo punto

*GRÁFICA 6. México: evolución del salario mínimo real,  
1980-2019 (en pesos de la segunda quincena  
de julio de 2018)<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> Hasta 1989, el salario mínimo es deflectado por el índice de precios al consumo (IPC) de México, D. F. Desde 1990, es deflactado por el IPC a nivel nacional.

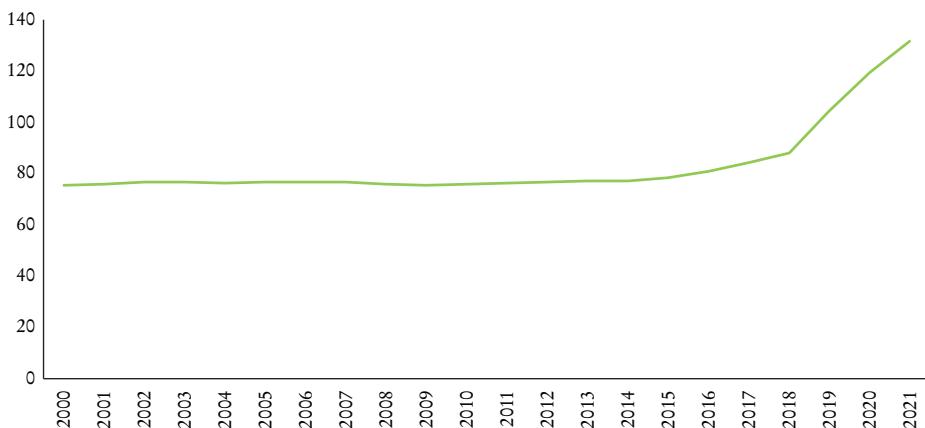
FUENTE: CEPAL (s. f.), con base en cifras oficiales de los países.

de inflexión con aumentos salariales de 20 y 15%, y de duplicación en los municipios de la frontera norte del país. Muy relevante ha sido que la política de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo se haya mantenido en 2020 y 2021 en condiciones de pandemia.

Aún más: la política en materia de inclusión laboral y trabajo decente incluye otras dimensiones que apuntan en la dirección correcta y son consistentes con la ARDSI. Entre ellas destacan el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la política para la formalización y el reconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras en el régimen de *outsourcing* y la puesta en marcha de la reforma laboral. A ello hay que sumar los efectos favorables que en términos laborales, salariales y de democratización sindical puede tener la cláusula en materia laboral incluida en la renegociación del TMEC.

Lo anterior no quiere decir que las grandes carencias del mundo del trabajo en México hayan sido superadas, sino que existe una nueva mirada que hace de los bajos salarios un problema para el desarrollo y no la principal ventaja comparativa del país; asume que debe ponerse fin al proceso de deterioro y precarización laboral de las últimas décadas; es preciso fortalecer la capacidad de negociación colectiva de las personas trabajadoras, y

*GRÁFICA 7. México: evolución del salario mínimo real,  
2000-2021 (en pesos de la segunda quincena  
de julio de 2018)*



FUENTE: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, México.

es indispensable cerrar la brecha de desempleo que enfrentan las poblaciones juveniles, que hoy, paradójicamente, tienen los niveles de escolarización más altos de la historia y, al mismo tiempo, como grupo etario soportan las más altas tasas de desempleo.

La precarización del mundo del trabajo no fue un proceso súbito sino sostenido y acumulativo. Su reversión requerirá ser también un proceso sostenido y progresivo que enfrentará no pocas resistencias. Pero es apostar por la dirección correcta.

En consonancia con lo señalado en la ARDSI respecto a “avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico [...] considerando transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y montos”, así como “expandir la provisión de prestaciones para los sectores medios en consonancia con el objetivo de la protección social universal”, la medida más relevante que ha puesto en marcha la actual administración y que requiere valorarse en su justa dimensión es la universalización de la pensión de adultos mayores a toda la población mayor de 65 años en el país. Incluso se encuentra reconocida como un derecho constitucional en el artículo cuarto de la Constitución del país.

La pensión universal de personas mayores es un derecho social emergente que tiene 20 años de estarse construyendo en el país. Como es sabido, se

inició en la Ciudad de México en 2001 cuando el actual presidente era jefe de gobierno de la ciudad. Hace dos décadas, ésta fue una de las pocas iniciativas sociales que en el país (e incluso en la mayoría de los países de América Latina) recuperó el principio y la aspiración de la universalidad en momentos en que la focalización se había convertido en el mantra de políticas y programas sociales. Hoy, cuando la universalidad comienza a recuperar la centralidad que nunca debió perder en la política social, la pensión de adultos mayores en México (como en su momento la Renta Dignidad en Bolivia) constituye un referente fundamental de esta vuelta de la universalidad y el enfoque de derechos en política social.

Así como en materia de salario mínimo hay un proceso de aceleración del cambio de política, lo mismo puede señalarse respecto a la pensión de adultos mayores. A partir de 2019 se universalizó para la población de 68 años y más (y de 65 y más en el caso de comunidades indígenas) y debe señalarse que cumplió un papel clave en la transferencia rápida de ingreso a los hogares en las condiciones de la pandemia. Si bien es cierto que en el marco de la pandemia México no puso en marcha programas emergentes de gran calado en materia de transferencia de ingresos, debe subrayarse que la expansión de las transferencias monetarias en el país (universalización de adultos mayores, becas para personas con discapacidad, beca universal del bachillerato y programas como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro) representaron en su momento un muy importante incremento de las transferencias desde 2019 (antes de la pandemia) y se han mantenido porque están pensadas no como intervenciones de emergencia, sino como transferencias, ya sea permanentes (caso de adultos mayores y discapacidad), por la duración de la escolarización, por un año de instrucción (Jóvenes Construyendo el Futuro) o por cinco años (Sembrando Vida).

Sin embargo, el cambio más significativo es la pensión de adultos mayores. A partir, sobre todo, del anuncio presidencial de marzo de 2021 en el que se disminuye la pensión de adultos mayores a la edad de 65 años para todas las personas, se incrementó 15% de su monto a partir de julio de 2021, y el propósito es que para 2024 el monto de la pensión sea equivalente a 3 000 pesos mensuales (150 dólares aproximadamente) o cercana, con datos de octubre de 2021, conforme las líneas de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a 0.75 veces de la línea de pobreza de ingresos urbanos, a 1.12 de la línea de pobreza de ingresos rurales, a 1.64 de la línea de pobreza extrema urbana y a 2.15 la línea de pobreza

extrema rural. Esto es, de implementarse como se ha previsto, para 2024 México habrá erradicado la pobreza de ingresos extremos de la población urbana y rural mayor de 65 años, la pobreza en general de la población rural de 65 años y estará muy cerca de erradicar la pobreza de toda la población mayor de 65 años, un logro mayor que debe ponerse en su justa dimensión. Ello implica un padrón cercano a 11 millones de personas y un monto de recursos muy significativo de alrededor 1.4% del PIB.

Aquí conviene resaltar que una expansión tan importante de la pensión de adultos mayores representa un doble desafío: por un lado, fiscal, por el otro, social. En el primero es fundamental garantizar su sostenibilidad con base en el principio de ingresos permanentes para gastos permanentes. Lo dicho anteriormente sobre la necesidad de una estructura fiscal robusta, suficiente y progresiva cobra mayor relevancia, ya que es difícil pensar que un volumen de gasto como el señalado puede sostenerse de manera permanente sólo sobre la base de ahorros, buena administración y combate a la corrupción.

Por otro lado, sin dejar de insistir en que constituye un mérito mayor plantearse la erradicación de la pobreza de ingresos entre las personas mayores de 65 años, también es necesario asumir que ello no resuelve los problemas de pobreza de todo el país. En particular, puede abrirse la brecha entre las transferencias a las personas mayores y las transferencias a la infancia, que es donde se concentran los más altos índices de incidencia y de intensidad de la pobreza. Así, la potente política de transferencias monetarias hacia las personas mayores es la oportunidad para pensar políticas similares en envergadura y ambición para la población infantil desde un enfoque de derechos y de trayectoria y ciclo de vida.

En síntesis, en un proceso de producción de conocimiento que ha sido definido como continuidad con cambios, la CEPAL ha insistido en la centralidad de la igualdad y la sostenibilidad como fundamentos de un nuevo estilo de desarrollo, no sólo de nuevas políticas y programas, sino de una reorientación del sentido mismo del desarrollo. La CEPAL considera la igualdad como el horizonte, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento.

Ideas y propuestas como el cambio estructural progresivo, el gran impulso por la sostenibilidad; la macroeconomía para el desarrollo; la protección social universal y sensible a las diferencias; la autonomía física, política y económica de las mujeres; la garantía de ingresos básicos; la centralidad de la

revolución tecnológica y de las políticas industriales; la desmercantilización del bienestar; la fiscalidad verde y progresiva; la sociedad del cuidado y el sistema de cuidados como pilar adicional del Estado de bienestar; el desmontaje de la cultura del privilegio en todas sus manifestaciones; la renovación de la matriz energética; la gobernanza de los recursos naturales; la economía circular; las soluciones basadas en la naturaleza; el impulso a la integración regional, y el fortalecimiento del multilateralismo son todas, entre otras, contribuciones que la CEPAL ha formulado en estos años de cambio de época.

Con base en sus propias características, prioridades y necesidades, México puede encontrar utilidad en ellas para construir y enriquecer el debate público en función de construir ese nuevo estilo de desarrollo que disminuya las desigualdades, erradique la pobreza, garantice la sostenibilidad y eleve el bienestar de toda la población.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2021). World Development Indicators, GDP per capita. Recuperado de: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Bárcena, A. (2016). Un cambio estructural progresivo con horizonte 2030 (columna de opinión). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-un-cambio-estructural-progresivo-horizonte-2030>
- Bielschowsky, R., y Torres, M. (comps.) (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bureau of Economic Analysis (2021). Percent change from preceding period in real gross domestic product. Recuperado de: <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del*

- desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3078/S2012062\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3078/S2012062_es.pdf)
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCG2586SES353s\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCG2586SES353s_es.pdf)
- CEPAL (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059_es.pdf)
- CEPAL (2020a). *Agenda regional de desarrollo social inclusivo.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45324/S2000095\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45324/S2000095_es.pdf)
- CEPAL (2020b). *Construir un nuevo futuro: por una recuperación transformadora con igualdad y sustentabilidad.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059_es.pdf)
- CEPAL (2021a). CEPALStat. Estadísticas e indicadores económicos. Estadísticas de finanzas públicas: ingresos tributarios. Recuperado de: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CEPAL (2021b). CEPALStat. Estadísticas e indicadores sociales. Salario mínimo real (sobre la base de cifras oficiales de los países). Recuperado de: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CEPAL (2021c). CEPALStat. Estadísticas e indicadores económicos. Sector externo. Recuperado de: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CEPAL (2021d). CEPALStat. Estadísticas e indicadores económicos. Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios constantes. Recuperado de: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CEPAL (2021e). Sistema Gráfico de Comercio Internacional (SIGCI). Intensidad tecnológica. Recuperado de: [https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci\\_intensidad\\_tecnologica\\_periodos/sigci.html?idioma=e](https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci_intensidad_tecnologica_periodos/sigci.html?idioma=e)

- CEPAL (2021f). Sistema Gráfico de Comercio Internacional (SIGCI). Trade Balance. Recuperado de: [https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci\\_trade\\_balance/sigci.html?idioma=e](https://sgo-win12-we-e1.cepal.org/dcii/sigci_trade_balance/sigci.html?idioma=e)
- CEPAL (s. f.). Desarrollo económico. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-economico>
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2021). Evolución del salario mínimo: índice del salario mínimo real. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>
- López Pérez, S., y Vence, X. (2021). Estructura y evolución de ingresos tributarios y beneficios fiscales en México: análisis del periodo 1990-2019 y evaluación de la reforma fiscal de 2014. *El Trimestre Económico*, 88(350), 373-417. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v88i350.1104>
- Nadal, A. (2020). *Pensar fuera de la caja: la economía mexicana y sus posibles alternativas*. México: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45550/2/S2000318\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45550/2/S2000318_es.pdf)
- OCDE (2018). OECD.Stat. Recuperado de: <http://stats.oecd.org>
- OCDE (2021). Tax revenue (indicator). Recuperado de: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm> doi: 10.1787/d98b8cf5
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (12 de julio de 2019). *Diario Oficial de la Federación*, México.
- SHCP (2017). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2018*. México: SHCP.
- SHCP (2018). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2019*. México: SHCP.
- SHCP (2019). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2020*. México: SHCP.
- SHCP (2020). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2021*. México: SHCP.
- SHCP (2021). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. México: SHCP.
- UN Comtrade Database (2021). Recuperado de: <https://comtrade.un.org/>