

**ANÁLISIS DEL IMPACTO POTENCIAL DE UN INCENTIVO PARA  
AQUELLAS PERSONAS QUE CAPACITEN, EVALÚEN Y  
CERTIFIQUEN EN COMPETENCIAS LABORALES**

Estudio elaborado por OPIT para uso del

**Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias  
Laborales  
(CONOCER)**

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. INCENTIVO SOBRE LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES	5
3. ANÁLISIS DE CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO.....	13
4. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DEL CONOCER COMO ACTOR FUNDAMENTAL EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL CAPITAL HUMANO EN EL PAÍS.....	27
5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA INCENTIVOS EN EL MERCADO LABORAL.....	29
6. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE INFORMALIDAD EN MÉXICO.....	34
7. ANÁLISIS DE LA ESCOLARIDAD Y LOS INGRESOS EN MÉXICO.....	36
8. CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES.....	42
9. ESTÍMULO A TRABAJADORES FORMALES.....	48
10. DISEÑO DE INCENTIVO.....	51
11. BIBLIOGRAFÍA.....	54
12. ANEXO 1 – FORMATO DE LA PROPUESTA DE INICIATIVA.....	56
13. ANEXO 2 – HOJA DE RUTA PARA LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA .....	72

## 1. INTRODUCCIÓN

La competitividad refiere a todas aquellas condiciones que permiten a un país generar, atraer y conservar las inversiones necesarias para crear empleos, incrementar su productividad y atraer inversiones.

De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2018, elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), al finalizar la administración del gobierno federal anterior (2012-2018), México se ubicaba en el lugar 46 de una lista de 140 países analizados. En 2017, México se situó en la posición 44, es decir, retrocedió dos posiciones en 2018.<sup>1</sup>

El reporte identifica el mercado laboral como un desafío respecto al incumplimiento de los derechos de los trabajadores y una elevada tasa impositiva laboral. México sigue rezagado en el rubro de educación, principalmente en la habilidad para enseñar a pensar y razonar.

Hablar de capital humano es referirse a la “mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como a la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación” (OCDE, 2007).<sup>2</sup> En esas condiciones, el capital humano es un factor de producción para el crecimiento económico. En esta materia, el Índice de Capital Humano 2017, elaborado por Foro Económico Mundial, el cual mide el potencial de la fuerza de trabajo, posiciona a México en el lugar 69 de 130 países con una puntuación de 61.25 sobre 100. El estudio resalta que nuestro país alcanza niveles comparativamente bajos de desempleo, incluso entre su generación joven.<sup>3</sup> Por otra parte, la encuesta de Manpower Group sobre Escasez de Talento en México 2018, mostró que la principal razón por la que los empleadores no encuentran el talento que necesitan es la falta de habilidades técnicas y

---

<sup>1</sup> World Economic Forum. (2018). The Global Competitiveness Report 2018. Disponible en: <https://es.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. Disponible en: <https://www.oecd.org/insights/38435951.pdf>

<sup>3</sup> World Economic Forum. (2017). The Global Human Capital Report 2017. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (Consulta: 15 septiembre 2019)

profesionales necesarias, seguido de la expectativa de un pago mayor del que se ofrece y la falta de experiencia o escasez de personas interesadas en el puesto.<sup>4</sup>

Con el objetivo de analizar el potencial de un incentivo económico para las personas con un certificado de competencias laborales emitido por el CONOCER, se revisó la literatura internacional y la experiencia de varios países en la materia, a fin de elaborar una metodología que se adapte al contexto mexicano y a las características del mercado laboral de nuestro país.

### **Metodología de análisis**

Con el objetivo de analizar el potencial de un incentivo económico para las personas que tienen un certificado de competencias laborales emitido por el CONOCER, se revisó la literatura internacional y la experiencia de varios países. La información muestra que existen múltiples incentivos para promover el desarrollo profesional a través de la capacitación, evaluación y eventual certificación de competencias laborales. Sin embargo, las características políticas, sociales y económicas varían en cada nación, por lo que no es factible replicar un modelo o programa que ya se utiliza en otro lugar. No obstante, se pueden encontrar similitudes que permitan analizar cuál podría ser un incentivo económico viable para México.

Con base en la revisión internacional, es factible concluir que los incentivos fiscales representan una de las opciones más utilizadas para promover la certificación de competencias laborales que emite el CONOCER. De esta forma y tomando como primer insumo la revisión de la literatura en el mundo, se elaboró una metodología para uso exclusivo del presente estudio y para uso del CONOCER.

Dicha metodología considera los principales aspectos del mercado de trabajo en nuestro país: una alta tasa de informalidad, el rezago educativo, una amplia discriminación laboral en el ingreso, lo cual deriva en pobreza multidimensional,

---

<sup>4</sup> ManpowerGroup. (2018). Encuesta sobre Escasez de Talento en México 2018. Disponible en: [https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0/MG\\_EscasezdeTalentoMexico2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0](https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0/MG_EscasezdeTalentoMexico2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0) (Consulta 25 septiembre 2019)

entre otros. A su vez, se analiza la contribución tributaria de los trabajadores por decil de ingreso, especialmente por medio de las dos principales herramientas de recaudación fiscal: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto último con el objetivo de analizar y visualizar la aportación de los trabajadores por nivel de ingreso, así como el impacto fiscal de un nuevo incentivo fiscal que se implemente en beneficio de los trabajadores que cuenten con un certificado oficial de competencias laborales en México.

## **2. INCENTIVO SOBRE LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES**

Desde el siglo XIX, se considera al trabajo como un factor fundamental para la productividad de las naciones, lo que a su vez repercute en una mayor oferta y calidad en la provisión de bienes y servicios que produce la economía. Sin duda, dicho factor representa uno de los principales insumos para el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y de la pobreza.

Por otro lado, los avances tecnológicos representan una creciente necesidad de contar con mano de obra calificada, capacitada y especializada. Este contexto laboral y económico implica la creación de nuevos sistemas de formación de recursos humanos, lo que dio lugar a la implementación de políticas públicas que regulen lo que ahora se le conoce como Competencias Laborales. Esto a través de sistemas de normalización, capacitación y certificación que validen los requerimientos técnicos y de conocimientos generales que requiere la demanda laboral (empresas). La certificación de Competencias Laborales representa un reconocimiento al esfuerzo, desempeño, a las habilidades y destrezas de los trabajadores, quienes, a través de un documento oficial, cuentan con las bases para aspirar a una mejor condición de vida, lo que a largo plazo representa una mejora en el bienestar social.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (1997). CONOCER, La normalización y certificación de competencia laboral: medio para incrementar la productividad de las empresas.

La literatura internacional muestra evidencia de que, en países con una amplia brecha entre el sector educativo y el mercado laboral, los Sistemas de Competencias Laborales representan una estrategia importante para alinear la demanda de trabajo con las características que ofrecen los trabajadores.<sup>6</sup> Este contexto representa uno de los principales argumentos de la Teoría del *Credencialismo*, la cual critica al neoliberalismo, pues considera que el sistema educativo constituye un mecanismo de certificación de conocimientos y destrezas.<sup>7</sup> Si bien existen críticas a dicha teoría al suponer que los títulos educativos no garantizan los conocimientos y cualificaciones de las personas, sí reconocen que las certificaciones pueden acreditar las capacidades, aptitudes y habilidades de quienes aspiran a un puesto laboral. Una de las fortalezas de la Teoría del Credencialismo es que la educación eleva las posibilidades de conseguir un mejor empleo, lo que a la larga incrementa la demanda de títulos y certificaciones laborales.

De acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo (OMT), existen diversos incentivos sobre la Certificación de Competencias Laborales.<sup>8</sup>

1. Desde el punto de vista del empleado, después de haber tenido éxito en el reconocimiento de sus habilidades, naturalmente espera mejores resultados en el mercado laboral. Es importante captar las expectativas de las personas antes de que se sometan al procedimiento de reconocimiento y los beneficios que obtienen de él. Las necesidades de las personas pueden estar representadas por partes interesadas, como los sindicatos.

2. Igualmente importante es la expectativa de los empleadores. Desde su perspectiva, el reconocimiento de habilidades también puede traer beneficios

---

<sup>6</sup> Araneda H (2007). Programa Competencias Laborales.

<sup>7</sup> Carciofi (1980). Aprendizaje, Innovación Tecnológica y Recursos Humanos Universitarios.

<sup>8</sup> Organización Mundial del Trabajo, OMT (2016). Understanding the potential impact of skills recognition systems on labour markets: Research report. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_532417.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_532417.pdf)

sustanciales, como una mejor adecuación de puestos y un mejor desempeño de los empleados. Comprender hasta qué punto los sistemas de reconocimiento de habilidades aportan estos beneficios a los empleadores también es un aspecto central. Además de las políticas de desarrollo de competencias impulsadas por el sector público, también están surgiendo sistemas de reconocimiento de competencias en el sector privado, en forma de iniciativas dirigidas por los empleadores. El reconocimiento de ciertas habilidades puede ser un requisito previo para trabajar en el sector o en sus ocupaciones seleccionadas (como la atención médica). El otro beneficio potencial puede ser que los empleadores consideren el reconocimiento como una prueba valiosa de las habilidades del individuo. Los sistemas de reconocimiento de competencias y las certificaciones impulsados por los empleadores suelen ser buenos ejemplos de cómo se puede lograr el impacto en el mercado laboral; su enfoque en el valor agregado de las certificaciones tanto para individuos como para empleadores es significativo.

3. Otro ámbito fundamental es la importancia de los sistemas de reconocimiento de competencias como parte de políticas y sistemas de desarrollo de competencias más amplios (en particular, nacionales, sectoriales o regionales) para identificar las necesidades de competencias actuales y futuras, a fin de evitar desajustes de competencias.

4. La cuarta consideración es la de los proveedores de formación. El reconocimiento de habilidades también juega un papel en la mejora del enfoque y la relevancia de los sistemas de capacitación y puede alentar a las personas a desarrollar aún más sus habilidades.

**Figura.** Resumen de incentivos sobre la Certificación de Competencias Laborales, según la OMT

<p style="text-align: center;"><b>Empleadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la escasez de habilidades del establecimiento</li> <li>• Mejorar la eficiencia de la contratación y la gestión de recursos humanos</li> <li>• Aumentar la productividad</li> <li>• Incrementar la motivación del personal</li> <li>• Cumplir con las regulaciones que afectan a empleados y/o la empresa</li> <li>• Identificar necesidades de formación</li> <li>• Promover la mejora de las habilidades del personal, homologando el desarrollo del personal</li> <li>• Mejorar la calidad del servicio</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Empleados (individuos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar las posibilidades de obtener un mejor empleo</li> <li>• Mejor uso de las habilidades</li> <li>• Mejores sueldos y prestaciones laborales</li> <li>• Mayor confianza en el desarrollo de competencias</li> <li>• Fomentar la capacitación y aprendizaje</li> <li>• Progreso profesional</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Capacitadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la provisión de capacitación</li> <li>• Incrementar el interés del público en la formación</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>Gobierno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la competitividad y el crecimiento económico</li> <li>• Reducir el desempleo</li> <li>• Mejorar la correspondencia entre oferta y demanda en el mercado laboral</li> <li>• Promover la inclusión social, la equidad y la reducción de la pobreza</li> <li>• Mejorar la situación del mercado laboral de los trabajadores migrantes</li> <li>• Mejorar la coherencia entre las políticas de educación, formación y migración</li> <li>• Apoyar el aprendizaje permanente</li> <li>• Mejorar la confianza de los empleadores y los trabajadores y la aceptación de las políticas de desarrollo de competencias</li> <li>• Apoyar la transición de la economía informal a la formal</li> <li>• Garantizar la calidad y seguridad de determinadas ocupaciones.</li> </ul>	

Fuente: OMT 2016. Understanding the potential impact of skills recognition systems on labour markets: Research report

Con base en la experiencia internacional expuesta por la OMT, el costo de la certificación y la formación de competencias es relativamente alto, por lo que se espera que las personas asuman el costo de la certificación y la capacitación. Sin embargo, esto limita sustancialmente el grupo objetivo de usuarios potenciales. En consecuencia, las empresas o los empleadores pueden cubrir una gran parte, o incluso la totalidad del costo de la capacitación, si:



- (i) creen en el impacto positivo directo de este en su trabajo u organización
- (ii) consideran la capacitación y certificación como una forma de un beneficio no financiero para los empleados, o
- (iii) están motivados para hacerlo mediante algún incentivo público destinado al apoyo del aprendizaje permanente y el desarrollo de habilidades en el lugar de trabajo (como reducciones de impuestos y programas financiados con fondos públicos dirigidos a este tipo de actividad).

El éxito de los enfoques impulsados por el sector privado realizados principalmente sobre una base comercial: basado en la percepción de los empleadores de que el certificado es una prueba válida de las habilidades para el proceso de contratación. Hoy en día, el costo de las capacitaciones es deducible en México, por lo que es necesario promover la certificación de competencias laborales desde otro enfoque: la mano de obra. Es decir, se deben generar incentivos palpables para los trabajadores, a modo que ellos mismos demanden y/o financien su capacitación y eventual certificación. De acuerdo con la OMT, una de las formas más viables para lograrlo es a través de estímulos fiscales.<sup>9</sup>

Dicho lo anterior, el presente documento busca proponer la creación de una nueva reducción de impuestos al personal certificado por el CONOCER.

### **Casos prácticos a nivel internacional sobre los beneficios de las certificaciones en competencias laborales**

De acuerdo con el Banco Mundial, para las empresas, la certificación debería reducir los costos de transacción de la selección y colocación de trabajadores, mejorar la capacidad de los gerentes para combinar las habilidades con las tareas y aumentar la efectividad de la subcontratación al permitir identificar proveedores externos competentes. Por lo tanto, la certificación puede mejorar el desempeño organizacional, promover la mejora continua de la eficiencia y aumentar la

---

<sup>9</sup> Organización Mundial del Trabajo, OMT (2016). Understanding the potential impact of skills recognition systems on labour markets: Research report. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_532417.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_532417.pdf)

productividad y las ganancias.<sup>10</sup> No obstante, no es fácil fundamentar una discusión sobre las ventajas y desventajas de los sistemas de certificación de competencias laborales. La literatura sobre impacto es escasa, además de que gran parte de la evidencia del impacto positivo de la certificación se relaciona con los certificados asociados con la capacitación.

A pesar de lo anterior, existe evidencia de que el desempleo es mayor en aquellos países con menos años de educación certificada o que carecen de capacitación específica (y por lo tanto no tienen certificados). De acuerdo con un estudio con datos de la Asociación Internacional de Trabajadores del Hierro de Puentes, Estructuras y Ornamentales, se estima que los soldadores certificados en los Estados Unidos ganan entre \$10,000 y \$12,000 dólares anuales más que los soldadores no certificados.<sup>11</sup> Por otro lado, una encuesta de 2004 sobre el desarrollo de la fuerza laboral de la Asociación de Tecnología de la Información de América (ITAA), indicó que los métodos más efectivos para obtener mejores puestos de trabajo entre los empleados de las tecnologías de la información incluían, tanto la participación en capacitación formal en el trabajo (56%) como en programas de certificación (55%). Alrededor del 71% de los encuestados dijeron que la certificación o la educación continua eran importantes o muy importantes para el avance (ITAA 2004).

### **Análisis de estrategias de estímulos para la certificación de competencias laborales**

La importancia de invertir en el capital humano tiene un impacto en el crecimiento económico, pues mejoran la productividad de los trabajadores, estimulan la innovación y brindan vías para la movilidad ascendente. Invertir en las habilidades de los trabajadores es cada vez más importante, especialmente a medida que la innovación y la automatización adquieren un rol más importante en la economía, ya que los trabajadores necesitarán capacitación para trabajar con nuevas tecnologías

---

<sup>10</sup> Banco Mundial (2011). Labor Competency Certifications in Commercial Occupations: A Literature Review

<sup>11</sup> Morra L (1993). Occupational Skill Standards: Experience Shows Industry Involvement To Be Key; Testimony before the Committee on Labor and Human Resources, U.S. Senate.

o para adquirir las habilidades necesarias para realizar la transición a nuevos trabajos. Si bien los títulos educativos continúan proporcionando un mayor retorno al ingreso de los trabajadores, las certificaciones de competencias laborales también brindan considerables beneficios económicos. En el contexto internacional, dichos certificados han correspondido a una tasa de ingreso de más del 30% por encima de un trabajador que sólo cuenta con un título de secundaria.<sup>12</sup>

Con base en la aseveración anterior, el Instituto Aspen sugiere a los legisladores federales y estatales, que consideraren el uso de incentivos fiscales para fomentar un aumento en las inversiones para las capacitaciones de la fuerza laboral. Esta propuesta está basada en la experiencia internacional, tanto a nivel local como a nivel nacional. Por ejemplo, varios estados de la Unión Americana han proporcionado a las empresas incentivos fiscales para inversiones en capacitación, incluidos Connecticut, Georgia, Kentucky, Mississippi, Rhode Island y Virginia. Estos incentivos oscilan entre el 5 y el 50% de los gastos de capacitación. A su vez, los incentivos fiscales para la capacitación de los trabajadores también se pueden encontrar a nivel internacional: Austria ofrece una deducción comercial del 120% para los gastos de capacitación, así como un crédito del 6% para las empresas que no son lo suficientemente rentables como para beneficiarse de la deducción. Francia ofrece un crédito empresarial a los empleadores, el cual equivale al número de horas de formación multiplicado por el salario mínimo.

El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la Unión Europea examinó los incentivos fiscales para la formación en toda Europa y descubrió que estas políticas fomentaban la formación laboral y requerían menos gastos administrativos que los programas gubernamentales. Es decir, existe evidencia gubernamental de que los incentivos fiscales para la certificación de competencias laborales son más eficientes que los programas de gobierno que sólo fomentan las capacitaciones. Sin embargo, dichos incentivos se pueden complementar con otras medidas para fortalecer las competencias laborales.

---

<sup>12</sup> The Aspen Institute (2018). Worker Training Tax Credit promoting employer investments in the workforce

**Alemania.** La formación continua concierne a todos los trabajadores de una empresa, pues es un tema de negociación colectiva. Los consejos de trabajo tienen derechos de participación definidos legalmente en los programas de formación profesional; por ejemplo, mediante la adopción de medidas solicitadas por los empleados con el objetivo de mejorar sus habilidades. El conocido sistema dual de educación en Alemania, que combina el aprendizaje en el aula y en el lugar de trabajo, implica una amplia participación de las empresas.

**Australia.** Los mecanismos de consulta sobre las necesidades de competencias de la industria contribuyen a la identificación de las necesidades y la evaluación del sistema de competencias, así como a la certificación y acreditación. El Consejo Nacional de Calidad asegura los estándares de la industria y asesora al Gobierno para el desarrollo de las habilidades y de la fuerza laboral. A nivel estatal o local, las juntas asesoras de la industria (en las que participan empleadores y empleados) trabajan con las autoridades de capacitación para supervisar la regulación, las políticas, la entrega y la financiación de la capacitación.

**Irlanda.** Analiza las necesidades de habilidades futuras y desarrolla propuestas sobre cómo satisfacerlas. Esto a través de una membresía que se ofrece a representantes empresariales, educadores, sindicalistas y responsables políticos. La amplitud de la participación permite que el gobierno identifique los perfiles dentro de los sectores y los cambios en la demanda de diversas ocupaciones.

**Brasil.** Cuenta con un Institución Nacional de Capacitación (SENAI, por sus siglas en portugués), el cual está dirigido por una asociación de industrias y es financiada por un impuesto sobre la nómina industrial. El SENAI ajusta la oferta de capacitación en base al análisis de las tasas de adopción de tecnologías emergentes y nuevas formas de organización del trabajo. El modelo genera estimaciones de las necesidades laborales durante un período de cinco años, basándose en estudios de prospección tecnológica y organizativa, haciendo un seguimiento de las

ocupaciones emergentes y supervisando las tendencias en la demanda de formación profesional.

**República de Corea.** Cuenta con una estrategia de desarrollo de competencias dirigida por el gobierno. El rápido avance en el cierre de la brecha de productividad refleja una estrategia de desarrollo económico basada en la inversión y la investigación y el desarrollo. La inversión en una mano de obra bien educada y altamente calificada fue una parte integral del fomento de la adopción de nuevas tecnologías.

**Canadá.** El Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades (HRSDC, por sus siglas en inglés), ayuda a estudiantes, trabajadores y empleadores a anticipar las habilidades que se necesitarán en el futuro. Este servicio del gobierno brinda información sobre oportunidades de educación y capacitación, a fin de evaluar qué tan bien coinciden esas oportunidades con las aspiraciones de las personas.

Con base en el análisis internacional de estrategias para la certificación de competencias, es factible concluir que los estímulos fiscales representan una de las principales herramientas para generar incentivos para la capacitación y certificación del mercado laboral.

### **3. ANÁLISIS DE CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO**

#### **El mercado laboral y la situación de pobreza**

La medición de la pobreza multidimensional del CONEVAL, desarrollada en 2009, fue pionera a nivel mundial al medir la pobreza a partir de 3 dimensiones: el bienestar económico, la carencia de los derechos sociales<sup>13</sup> y el espacio territorial,

---

<sup>13</sup> Las carencias sociales son “los elementos mínimos del derecho, sin los cuales se pueda asegurar que una persona no ejerce o no ha ejercido los derechos definidos en el art. 36 de la LGDS” (CONEVAL 2019a, 46).

en cuya convergencia radica el resultado de la medición (Cortés 2019). Cabe señalar que las 2 primeras dimensiones representan condiciones del individuo, mientras que la tercera considera características comunitarias.<sup>14</sup>

Otro aspecto relevante de la medición del CONEVAL es que algunas de sus características más importantes, como son los objetivos y la integración de sus indicadores, están plasmados en el marco jurídico a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). De acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la LGDS, el CONEVAL tiene la responsabilidad de elaborar al menos una medición de la pobreza a nivel nacional y estatal cada dos años.

Derivado de lo anterior, hoy en día se cuenta con esas estadísticas para el periodo de 2008 a 2018, lo que representa una serie histórica homologada bajo una misma metodología. Esto adquiere mayor relevancia si se considera que, a partir de 2020, la medición del CONEVAL puede presentar cambios o actualizaciones, pues según lo señalado en los “Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza” (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16/06/2010), los criterios metodológicos de la medición deben permanecer inalterados durante un intervalo no menor a diez años, lo cual se cumplió con la última publicación en 2018.

Ahora bien, para analizar la serie histórica de datos y entender cómo se mide la pobreza a nivel nacional, es necesario desagregar la metodología del CONEVAL para las dos primeras dimensiones, partiendo de lo general a lo particular. Para ello, se identifican los componentes del bienestar económico: el valor de la canasta básica y el ingreso corriente per cápita.

- **Componente 1. Diseño y estimación de una canasta básica (alimentaria y no alimentaria).** La canasta alimentaria determina qué productos son indispensables para satisfacer una cantidad mínima de energía (calórica) y nutrientes. La canasta no alimentaria se compone de los bienes necesarios para satisfacer las necesidades de un hogar (excluye comestibles). A su vez,

---

<sup>14</sup> Alarcón, J. Análisis Multidimensional Para Mitigar La Pobreza Y Desigualdad En México

se calcula el costo promedio de cada canasta por tipo de localidad, ya sea urbana o rural (CONEVAL 2019a, 92-95).<sup>15</sup>

- **Indicador 1. Ingreso corriente per cápita.** Representa la cantidad de recursos económicos con los que dispone una persona y reconoce la “centralidad del ingreso” para la adquisición de bienes y servicios (CONEVAL 2019a, 92-95).

Con base en la información anterior, se construye la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI), cuyo valor es el costo de la canasta básica como proporción del gasto familiar;<sup>16</sup> es decir, representa cuál es el recurso monetario mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas de la población (CONEVAL 2019a, 32-33). De este modo, la LPI representa el primero de los dos insumos necesarios para la medición de la pobreza. El otro insumo deriva del análisis de la segunda dimensión (derechos sociales), la cual se construye a partir de los 6 indicadores que se describen a continuación.

- **Indicador 1. Rezago educativo promedio en el hogar.** El rezago educativo se presenta cuando una persona no alcanza los parámetros vigentes en la Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (CONEVAL 2019a).<sup>17</sup>
- **Indicador 2. Acceso a los servicios de salud.** Se considera que una persona está en situación de vulnerabilidad si no tiene acceso a servicios médicos públicos o privados (CONEVAL 2019a).<sup>18</sup>
- **Indicador 3. Acceso a la seguridad social.** Representa la capacidad de las personas para solventar eventualidades, como accidentes o enfermedades, así como algunas condiciones establecidas, como vejez y embarazo (CONEVAL 2019a).<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Una zona rural tiene menos de 2 mil 500 habitantes, mientras que una urbana tiene más de 2 mil 500 habitantes.

<sup>16</sup> El valor se obtiene al multiplicar el costo de la canasta alimentaria por el coeficiente de Engel, cuya razón refleja el gasto de alimentos respecto al gasto total familiar.

<sup>17</sup> Con base en lo establecido en el artículo 3º de la CPEUM, considera a la educación como el medio más relevante para potenciar los conocimientos y competencias de las personas. Existen 4 criterios para determinar si se presenta rezago educativo, los cuales se desglosan en la Metodología (CONEVAL 2019a, 49-50).

<sup>18</sup> El artículo 4º de la CPEUM establece que toda la población tiene derecho a la protección de la salud.

<sup>19</sup> El artículo 123 de la CPEUM define las coberturas sociales y los derechos de un trabajador y su familia.

- **Indicador 4. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa.** Las familias mexicanas tienen derecho a disponer de una vivienda digna y decorosa,<sup>20</sup> el cual puede vulnerarse por hacinamiento o por el tipo de material de la vivienda (CONEVAL 2019a).<sup>21</sup>
- **Indicador 5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa.** En complemento al indicador anterior, considera las características necesarias para la habitabilidad de una vivienda (CONEVAL 2019a).<sup>22</sup>
- **Indicador 6. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.** Pretende salvaguardar el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos (CONEVAL 2019a).<sup>23</sup>

Cada uno de los indicadores representa una posible carencia social; es decir, una vulnerabilidad a los derechos sociales y libertades fundamentales (CONEVAL 2019a, 22). Según el número de carencias sociales que pudiera tener una persona, se contabiliza el segundo insumo requerido en la metodología: el Índice de Privación Social (IPS), cuyos valores oscilan entre 0 (si no hay carencias sociales) y 6 (cuando hay vulnerabilidad en todos los indicadores).

Finalmente, las dimensiones analizadas, la del bienestar económico y los derechos sociales, convergen a través de los dos insumos obtenidos: la LPI y el IPS, respectivamente, tal como se muestra en la figura 1. Como resultado, se obtienen cuatro clasificaciones de pobreza multidimensional en la población (CONEVAL 2019a, 37-38):

- I. En situación de pobreza multidimensional. Población con un ingreso inferior al valor de la LPI y que padece una o más carencias sociales (IPS  $\geq 1$ ).

<sup>20</sup> Este derecho forma parte de los Derechos Humanos y Garantías establecidas en el artículo 4º de la CPEUM.

<sup>21</sup> La carencia del indicador se presenta si: "1) el material de los pisos de la vivienda es de tierra; 2) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; 3) el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque, de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto o material de desecho; 4) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5" (CONEVAL 2019a, 55).

<sup>22</sup> Las cuatro características son: acceso a agua potable, servicio de drenaje, conexión eléctrica y el tipo de combustible con el que se preparan los alimentos (CONEVAL 2019a, 56-57).

<sup>23</sup> Este derecho está establecido en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, la cual es un acuerdo internacional al que está suscrito México desde 1996. Se considera una carencia si "hay un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o hay una limitación en el consumo" (CONEVAL 2019a, 60).



- a. Pobreza extrema. Es una subcategoría que representa a la población que tiene 3 o más carencias sociales, además de un ingreso inferior a la canasta básica alimentaria.
- II. Vulnerable por carencias sociales. Población con un ingreso igual o superior al valor de la LPI, pero con al menos una carencia social (IPS  $\geq 1$ ).
- III. Vulnerable por ingresos. Población con un ingreso inferior al valor de la LPI, pero que no tiene carencias sociales (IPS = 0).
- IV. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población con un ingreso igual o superior al valor de la LPI y que no tiene carencias sociales (IPS = 0).

**Figura.** Medición del CONEVAL, de lo general (izquierda) a lo particular (derecha)

Dimensión	Indicadores	Fases de análisis	Convergencia entre ambas dimensiones	Clasificación de la pobreza
Bienestar económico	1 canasta básica + 1 variable	Línea de Pobreza por Ingresos - LPI -	<p>El diagrama muestra un sistema de ejes cartesianos. El eje vertical (Ingreso) tiene una línea horizontal que representa el Límite de Pobreza (LPI). El eje horizontal (IPS) tiene una línea vertical que representa el Umbral de Privación Social (*UP). Las líneas se cruzan en el cuadrante superior izquierdo, dividiendo el espacio en cuatro cuadrantes numerados: I (inferior izquierdo), II (superior izquierdo), III (inferior derecho) e IV (superior derecho).</p>	I. Pobreza multidimensional
Derechos sociales	6 variables	Índice de Privación Social		II. Vulnerable por carencias sociales

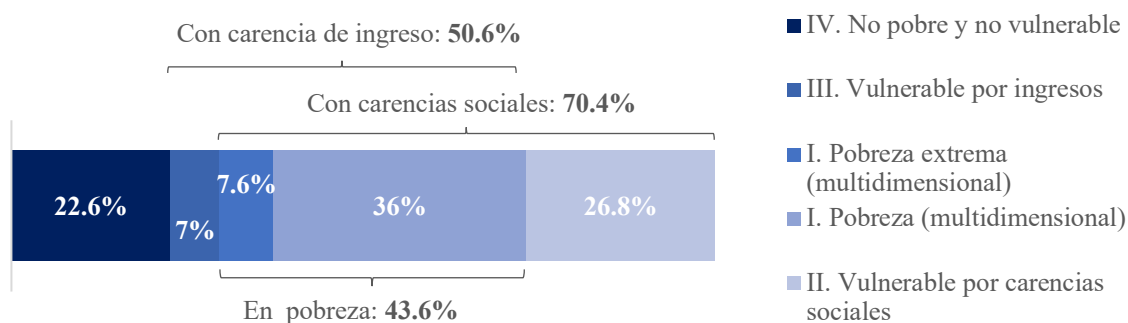
		- IPS -		<b>III. Vulnerable por ingresos</b>  <b>IV. No pobre multidimensional y no vulnerable</b>
--	--	---------	--	---

*Fuente:* elaboración propia con base en la Metodología de CONEVAL (CONEVAL 2019a)

\* *Nota:* UP representa el umbral de privación, el cual se genera cuando el IPS > 0.

En México, de los 122.3 millones de habitantes, el 43.6% vive en pobreza multidimensional, mientras que un 33.8% adicional es vulnerable a padecerla (7% por ingreso y 26.8% por carencias sociales). En otras palabras, 1 de cada 4 o 5 personas en el país (el 22.6% complementario) no tiene ninguna privación social y cuenta con una renta suficiente para cubrir sus necesidades básicas<sup>24</sup> (CONEVAL 2018).

**Gráfica.** Medición de la pobreza multidimensional en México por categoría



*Fuente:* elaboración propia con base en los resultados de la medición del CONEVAL 2018

<sup>24</sup> Población no pobre multidimensional y no vulnerable en 2016.

Si bien es cierto que la pobreza representa un problema de gran magnitud en nuestro país, esta se puede analizar en conjunto con la población vulnerable desde sus dos dimensiones: el nivel de ingreso y el número de carencias sociales, así como en la intersección de ambas.

1) Nivel de ingresos. El 50.6% de la población (61.88 millones de personas) tiene un ingreso menor al valor de la LPI; es decir, 1 de cada 2 personas gana o recibe menos recursos del costo medio de la canasta básica (CONEVAL 2020a).

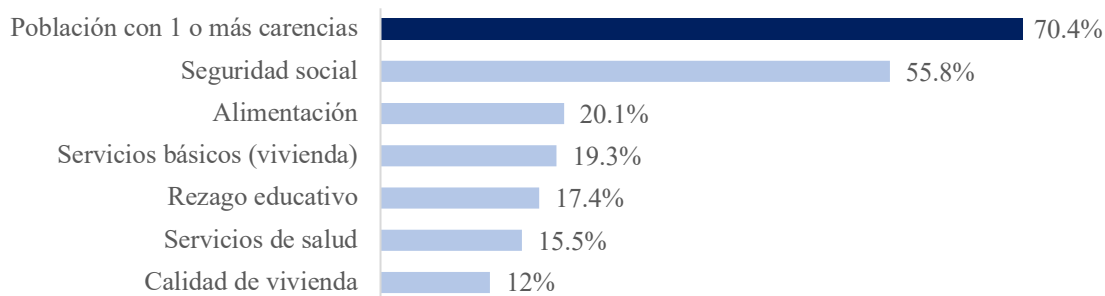
**Tabla.** Valor de la canasta básica a precios corrientes

Tipo de población	Canasta alimentaria	Canasta no alimentaria	Canasta básica (total)
Urbana	\$1,369.61	\$1,389.03	\$2,758.64
Rural	\$979.31	\$805.62	\$1,784.93

*Fuente:* elaboración propia con base en la Evolución de las líneas de pobreza por ingresos, con base en los precios a diciembre de 2016 (CONEVAL 2020a)

2) Número de carencias sociales. De las 6 posibles privaciones que mide el CONEVAL, el 70.4% de la población (86.1 millones de personas) tiene al menos una; a su vez, dentro de ese conjunto, el 18.7% (22.9 millones) cuenta con 3 o más privaciones sociales (CONEVAL 2018).

**Gráfica.** Porcentaje de la población con carencias sociales en México



*Fuente:* elaboración propia con base en los resultados de la medición del CONEVAL 2018

Si bien más del 50% de los habitantes del país tiene un ingreso menor al valor de la LPI y más del 70% tiene una o más carencias sociales, menos de la mitad de la población es pobre.

3) Intersección entre el nivel de ingreso y el número de carencias sociales. Corresponde a la pobreza multidimensional del CONEVAL, la cual afecta al 43.6% de la población que gana menos del costo de la canasta básica y tiene carencias sociales (2.2, en promedio).

- Pobreza extrema. Es un subconjunto de personas que viven en condiciones aún más precarias: su ingreso no es suficiente para adquirir la canasta alimentaria (ver tabla 4) y promedian 3.5 carencias sociales. En esta situación se encuentra el 7.6% de la población (9.4 millones).

Una cualidad inherente a la medición del CONEVAL es que, además de presentar los resultados por categoría, permite desagregar la información para algunos subconjuntos de la sociedad. Entre ellos, es necesario hacer énfasis en los pueblos indígenas de nuestro país, quienes representan el 10.1% de la población (12.35 millones de personas) y cuyo nivel de pobreza es muy superior a los demás.

**Tabla.** Contraste en el nivel de pobreza entre la población indígena y la no indígena

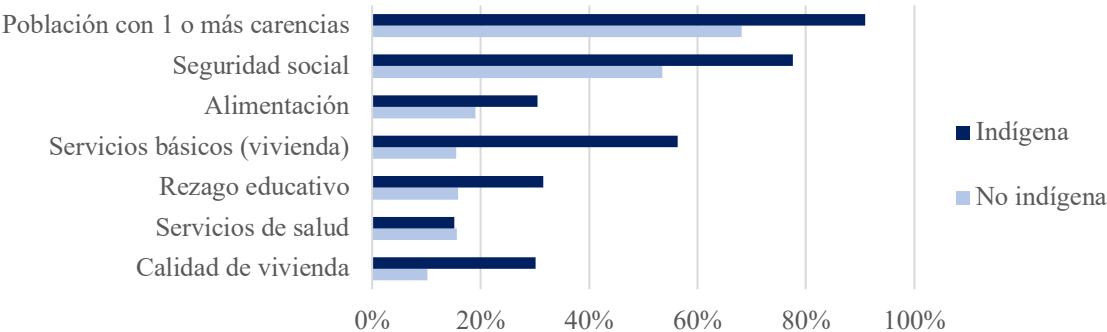
Población (%)	Pobreza	Pobreza extrema	Vulnerable por:		No pobre y no vulnerable
			Carencia social	Ingreso	
Indígena	71.9%	28%	19%	2.4%	6.6%
No indígena	40.6%	5.5%	27.6%	7.5%	24.3%

*Fuente:* elaboración propia con base en la medición del CONEVAL 2019

En México, 7 de cada 10 indígenas se encuentran en situación de pobreza, con una alta marginación en las dos dimensiones de la medición. Respecto a la primera, el 74.3% percibe un ingreso por debajo del valor de la canasta básica (en contraste

con el 48.1% de la población no indígena), aunque lo más alarmante es que 1 de cada 4 indígenas (28%) no alcanza a cubrir sus necesidades alimenticias. En lo que concierne a la segunda dimensión, la población indígena tiene una mayor incidencia en 5 de las 6 carencias sociales (CONEVAL 2019b).<sup>25</sup>

**Gráfica.** Incidencia de carencias sociales en la población indígena y no indígena



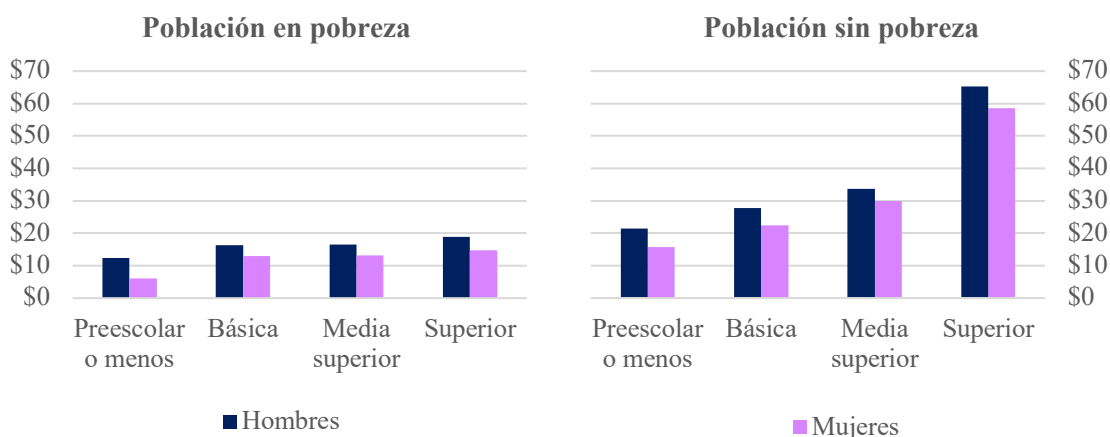
*Fuente:* elaboración propia con base en la medición de la pobreza en la población indígena (CONEVAL 2019b)

Finalmente, es importante mencionar otro resultado de la medición que es igual de relevante: la desigualdad en la distribución del ingreso y su impacto en la pobreza multidimensional.

El trabajo representa la principal fuente de ingreso en México, pues en promedio aporta 2 de cada 3 pesos que recibe una persona (INEGI 2019). Sin embargo, de los 57.8 millones de trabajadores que participan en alguna actividad económica, 4 de cada 10 (38.9%) viven en pobreza (22.4 millones de personas), pues carecen de un ingreso mayor al valor de la canasta básica (ver tabla 4). Esto implica que existen otras variables que contribuyen a determinar el ingreso en el mercado laboral; una de ellas es el grado de escolaridad (CONEVAL 2020b).

**Gráfica.** Mediana del ingreso por hora, género, escolaridad y situación de pobreza

<sup>25</sup> Con respecto a los 6 indicadores de carencias sociales, a 2016, el porcentaje de incidencia entre la población indígena y no indígena es: 31.6% y 15.9% en rezago educativo, 15.1% y 15.6% en servicios de salud, 77.6% y 53.5% en seguridad social, 30.2% y 10.2% en espacios de vivienda, 56.3% y 15.5% en servicios básicos de vivienda y 30.5% y 19% en acceso a la alimentación.



*Fuente:* elaboración propia con base en los datos de Pobreza y género en México (CONEVAL 2020b)

La mediana del ingreso por hora de trabajo<sup>26</sup> muestra que, a mayor preparación académica, mayor ingreso, independientemente de la situación de pobreza. Por un lado, en el segmento poblacional representado a la izquierda de la gráfica 4, el mayor incremento en el ingreso (39.4%) se presenta entre preescolar y la educación básica (10.9 a 15.2 pesos por hora).<sup>27</sup> A su vez, en el segmento de la derecha, el principal aumento (92.7%) se genera al transitar de la educación media superior a la superior (32.1 a 61.9 pesos por hora) (CONEVAL 2020b).

Por último, resaltan dos puntos adicionales:

1. En promedio, la población en situación de pobreza recibe menos de la mitad (45%) de ingreso por hora con respecto al resto de la población (15 y 33 pesos, respectivamente).
2. La remuneración económica que perciben las mujeres es inferior a la de los hombres por el mismo tiempo de trabajo, independientemente del grado de escolaridad y el puesto de trabajo (INMUJERES 2016).

## El mercado laboral y el Sistema de Pensiones

<sup>26</sup> La mediana del ingreso se refiere al monto percibido por la mitad de la población ocupada en el mercado laboral, por hora trabajada por la población ocupada. Es la medida más utilizada en este tipo de análisis, dado que elimina el efecto de los valores extremos" (INMUJERES 2018).

<sup>27</sup> Ingreso ponderado a toda la fuerza de trabajo, indistintamente del género.

La Constitución de 1917 marcó un parteaguas en la vida política y democrática de México, pues no solo delineó la estructura federalista y centralista de nuestro país, sino que sentó las bases para la implementación de los derechos sociales, entre ellos el de contar con un servicio de pensiones. A través de los años se han elaborado diversos esquemas contributivos de pensión para el retiro de los trabajadores formales, según el sector en el que labore: público o privado.

Desde su creación en 1992, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en México es un complemento al modelo de pensiones, el cual se constituye de múltiples subsistemas creados con base en un nicho poblacional diferente, por lo que cada uno funciona con distintas características y requisitos de jubilación. Una de las principales características del SAR es que únicamente considera a la población económicamente activa (PEA) ocupada que labora en el sector formal (24.4 millones de trabajadores). Esto implica que el 56.2% de la PEA ocupada (31.3 millones)<sup>28</sup> no forma parte del SAR y por ende carecen de una institución Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).<sup>29</sup>

Pertenecer al SAR puede representar la estabilidad económica para un adulto mayor jubilado, por lo que el sistema de pensiones representa uno de los principales beneficios de laborar en la economía formal y, por ende, una de las características que ahondan la desigualdad en México. Sin embargo, las características y los medios de jubilación dentro de los subsistemas del SAR también son muy desiguales entre sí, pues cada subsistema se creó a modo y sin una planeación con base en el crecimiento económico<sup>30</sup> y demográfico de la población a largo plazo.

Para que los trabajadores afiliados al IMSS puedan ejercer su derecho a pensión, deben tener 65 años y un mínimo de 1,250 semanas cotizadas.<sup>31</sup> Si los trabajadores alcanzan la edad de jubilación, pero no cumplen con el número de semanas cotizadas, obtendrían una Negativa de Pensión; es decir, sólo tendrían derecho a retirar el monto acumulado de sus cuentas individuales para el retiro.<sup>32</sup> A su vez, los

---

<sup>28</sup> INEGI (2020). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras al cuarto trimestre de 2019. En: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020_01.pdf)

<sup>29</sup> Una AFORE es una institución financiera privada que se encarga de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE.

<sup>30</sup> Las variables del modelo actuarial de 1943 mantenían una tendencia lineal y no contemplaban ajustes.

<sup>31</sup> Los trabajadores podrán ejercer su derecho de pensión a partir de los 60 años (retiro por cesantía en edad avanzada), siempre y cuando cumplan con el requisito de semanas cotizadas señaladas en la Ley del IMSS.

<sup>32</sup> El retiro lo podrán hacer en una sola exhibición y sin restricciones en su uso.

trabajadores que cumplan con ambos requisitos para acceder a una pensión, obtendrían un ingreso mensual con base en las aportaciones y rendimientos que se hayan generado a lo largo de, al menos, 24 años. Si este monto es inferior a 3,199 pesos al mes, el gobierno de México aportará el complemento a fin de garantizar que los trabajadores reciban al menos esa pensión.<sup>33</sup>

Con base en estos requisitos de pensión, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) estima que sólo el 24% de los trabajadores que forman parte del SAR y cuentan con una AFORE, alcanzarían los dos requisitos necesarios para obtener una pensión contributiva. De ellos, 2 de cada 3 pensionados no acumularía recursos para recibir una pensión mayor a los 3,199 pesos al mes. El resto obtendría una Negativa de Pensión.

Una de las principales razones que explican esta situación es la alta tasa de informalidad laboral y la movilidad que hay entre ésta y la economía formal. Es decir, la constante rotación de empleos limita la contabilización continua de semanas cotizadas en el IMSS. Otra de las razones es la falta de homogeneidad e integración en los múltiples subsistemas de pensiones, pues durante la vida productiva de un trabajador, éste puede migrar de una entidad federativa a otra, o transitar del sector privado al público (federal, estatal o municipal) o a una institución educativa. De esta forma un trabajador podría laborar por más de 30 años continuos y no alcanzar los requisitos de jubilación en ninguno de los subsistemas mencionados.

### **El rol del Estado: una perspectiva nacional e internacional**

El Estado, a través de sus instituciones, desempeña un rol importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la sociedad, pues contribuye al desarrollo comunitario y la equidad de oportunidades. Esto a través de la provisión de servicios públicos como la educación, pues la ausencia de este servicio básico representa una carencia social asociada a la pobreza multidimensional.<sup>34</sup>

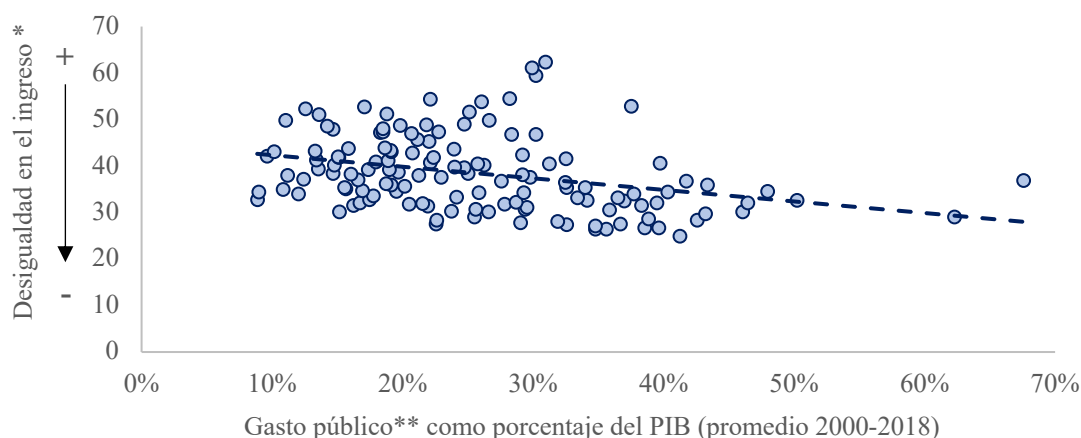
---

<sup>33</sup> CONSAR (2019). Sistema de ahorro para el retiro. Diagnóstico de la generación afore IMSS. En: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2\\_AP-nov-19\\_Diagno\\_stico\\_IMSS\\_GA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagno_stico_IMSS_GA.pdf)

<sup>34</sup> Op cit Alarcón J



**Gráfica.** Correlación (gasto en educación) y desigualdad en el ingreso (128 países)



*Fuente:* elaboración propia con datos de los Indicadores de Desarrollo del BM (2000-2018)

\* *Nota 1:* El nivel de desigualdad en el ingreso equivale al Índice de Gini de cada país.

\*\* *Nota 2:* Representa el gasto por actividades operativas del gobierno para la educación.

La gráfica anterior muestra una correlación inversa (-0.33) entre las variables, lo que representa una asociación mediana entre un aumento en el gasto público en educación y una reducción de la desigualdad en el ingreso. Por lo tanto, con el objetivo de maximizar el impacto del gasto en este rubro, se deben priorizar las políticas que generen un mayor bienestar social, pues una inversión mal planeada podría atentar contra los criterios de inclusión y el orden de acceso abierto.

De acuerdo con las características de las instituciones incluyentes y el orden de acceso abierto, para reducir la pobreza y la desigualdad se debe invertir en capital humano, lo cual puede realizarse con servicios públicos básicos de calidad y desarrollo tecnológico. La inversión en el gasto en servicios públicos contribuye a mejorar el estado de bienestar de las personas (FMI 1995), mientras que el desarrollo tecnológico representa el punto de inflexión para la prosperidad y el crecimiento económico inclusivo.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid

Si bien es cierto que es responsabilidad del Estado proveer servicios públicos para todos sus habitantes, es importante señalar que la inversión en infraestructura social en las zonas rurales puede tener un mayor impacto que en las áreas urbanas (OIT 2019). De acuerdo con el análisis antes señalado, referente al gasto público en China entre 1970 y 1997, la inversión en educación representó la estrategia dominante para reducir la pobreza: por cada 10 mil CNY que se destinó a este sector, 9 personas salieron de la pobreza extrema. Como resultado, el analfabetismo en la población adulta (15 años o más) se redujo de 48% (1970) a menos de 10% (1990), mientras que la tasa de matriculación escolar aumentó a 90% en zonas rurales y a 98% en las urbanas.<sup>36</sup>

Por otro lado, un estudio realizado en la Unión Europea sobre el gasto público en salud y educación, y su impacto en la desigualdad en el ingreso en la región, mostró que entre 2002 y 2015, por cada incremento del 1% (respecto al año anterior) en el presupuesto educativo como proporción del PIB, en promedio, la desigualdad en el ingreso disminuyó 0.024 puntos.<sup>3738</sup>

El desarrollo tecnológico y la innovación son catalizadores de la productividad (capital físico y humano), las competencias de la fuerza laboral y el crecimiento económico.<sup>39</sup> De esta forma, se genera un gran potencial para coadyuvar al combate a la pobreza, tal como se ejemplifica a continuación (UNESCAP 2019, 70):

- El acceso a la educación y capacitación a través de internet.
  - Se han creado instituciones de educación superior con acceso gratuito a la población, como es el caso de la Universidad Abierta y a Distancia de México (SEGOB 2012).
  - Se ha impulsado la certificación de competencias laborales a través del CONOCER, incluso a través de capacitaciones en línea.

Los ejemplos anteriores representan un uso eficiente del gasto público, los cuales mejoran la calidad de vida de las personas de forma directa, e inciden en una posible

---

<sup>36</sup> Fan, Zhang y Zhang 2002, 22-23

<sup>37</sup> Los beneficios del gasto en educación (incluye créditos y transferencias) solo pueden observarse en el mediano y largo plazo, por lo que este análisis consideró un desfase de un año para esta medición.

<sup>38</sup> Jianu 2018.

<sup>39</sup> Acemoglu y Robinson 2012, 78

reducción de la pobreza de manera indirecta. Sin embargo, el éxito de estas medidas tecnológicas depende del acceso y uso por parte de la gente pobre, por lo que, bajo ciertas circunstancias, el desarrollo tecnológico puede tener un resultado adverso a lo esperado, generando más desigualdad. Esto ocurre si: 1) el uso de la innovación está sesgada a ciertas competencias o habilidades, 2) su acceso está condicionado al ingreso, grado académico o al uso de servicios financieros, entre otras, o 3) si en lugar de aumentar la productividad de la mano de obra, la tecnología la sustituye (UNESCAP 2019, 74).

Como resultado de la Revolución Industrial, la disparidad (a nivel mundial) en la distribución de las tecnologías y la producción manufacturera, ha generado una amplia desigualdad en el ingreso de las naciones. No obstante, hoy en día la desigualdad tecnológica entre países está supeditada al gasto público, como proporción de su PIB, que se asigne a las capacidades técnicas para innovar y a la infraestructura disponible en medios digitales.

En resumidas cuentas, la eficiencia del gasto público para combatir la pobreza depende de la capacidad del Estado para identificar estratégicamente a la población o región de mayor marginación, así como las necesidades que requieren mayor atención. Por un lado, para cubrir sus carencias sociales a través de servicios públicos de calidad, priorizando la educación; por otro lado, para promover la capacitación y desarrollo de competencias laborales, a fin de mejorar su desarrollo profesional y, eventualmente, su productividad.

#### **4. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DEL CONOCER COMO ACTOR FUNDAMENTAL EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL CAPITAL HUMANO EN EL PAÍS**

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional y demás normatividad mencionada en materia de capacitación y formación para el trabajo, en 1995 se crea un fideicomiso público considerado Entidad Paraestatal sectorizada en la Secretaría de Educación Pública, denominado Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) con el

objeto de “auxiliar al Ejecutivo Federal a impartir formación para el trabajo, misma que procurará la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados”.<sup>40</sup>

El CONOCER es responsable de coordinar y consolidar el Sistema Nacional De Competencias (SNC), el cual está integrado por los Comités de Gestión por Competencias, Instrumentos de Transferencia del Conocimiento y Estructura Nacional de Evaluación y Certificación, con la finalidad de contribuir con lo siguiente:<sup>41</sup>

- Fortalecimiento del capital humano de México.
- Incremento de la productividad, movilidad laboral y nivel de vida de los trabajadores.
- Aumento de la competitividad y crecimiento económico de las empresas.
- Mejoramiento de la gestión del sector social, el gobierno y el sistema educativo nacional, y
- Una mejor alineación de la oferta educativa con los requerimientos de los sectores productivos, educativo, social y de gobierno.

Es decir, el CONOCER tiene como mandato principal reconocer los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes de las personas, adquiridas en su trabajo y a lo largo de su vida, con certificaciones nacionales y oficiales, a efecto de que México cuente con empresarios, trabajadores, docentes, estudiantes y servidores públicos más competentes.

---

<sup>40</sup> Contrato de fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. (2005). Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. Disponible en: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/31ee49a5-10f4-4264-9cb4-730691f53d0f/contrato\\_fideicomiso\\_conocer.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/31ee49a5-10f4-4264-9cb4-730691f53d0f/contrato_fideicomiso_conocer.pdf)

<sup>41</sup> CONOCER. (2019). ¿Qué es el CONOCER?. Disponible en: [https://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/Que\\_es\\_el\\_CONOCER.pdf](https://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/Que_es_el_CONOCER.pdf)

Sin embargo, ante las cifras arrojadas por los diversos estudios mencionados, es necesario realizar acciones más contundentes que permitan mejorar las condiciones de competitividad del país; esto mediante el impulso de la profesionalización del capital humano de los diversos sectores productivos. Ante ello, el CONOCER se erige como una pieza fundamental para lograrlo. Por lo que este estudio propone la inclusión de un estímulo económico, el cual podría utilizar como parámetro el monto del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de los trabajadores formales. Esto en beneficio de quienes cuenten con una certificación en competencias laborales.

## **5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA INCENTIVOS EN EL MERCADO LABORAL**

El equilibrio de los factores de producción es un componente fundamental para mejorar las condiciones del mercado laboral mexicano. Actualmente, dicho mercado se rige por una dinámica permanente que exige adecuarse a nuevos paradigmas y necesidades que busquen mejorar de las capacidades de las personas. Al respecto, México no ha pasado por alto la importancia de la formación del capital humano, por lo que, desde hace un par de años, se incorporó al marco jurídico y hoy más que nunca está presente como una prioridad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>42</sup>, consagra en su artículo 3° que toda persona tiene derecho a la educación y que el Estado impartirá todos los tipos de modalidades educativas necesarios para el desarrollo de la Nación. La Ley General de Educación (LGE)<sup>43</sup>, por su parte, establece en su artículo 27 que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. Además, el artículo 43 de dicha ley señala que la educación para adultos comprenderá, entre otros, la formación para el trabajo; y el correspondiente artículo

---

<sup>42</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_181220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf)

<sup>43</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf)

45 establece que la formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe, desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

Asimismo, la Ley Federal del Trabajo (LFT)<sup>44</sup> contiene que:

- Es de interés social promover y vigilar la capacitación el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones.<sup>45</sup>
- Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad.<sup>46</sup>
- El Servicio Nacional de Empleo tendrá, entre sus objetivos, organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.<sup>47</sup>
- Corresponde a la Secretaría Del Trabajo y Previsión Social realizar actividades en materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores.<sup>48</sup>

Adicional a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 contiene el objetivo 2 denominado: “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo”. A pesar de lo anterior, ya se han expuesto las diversas variables asociadas a la pobreza en México y el papel preponderante que juega la educación para cerrar la

---

<sup>44</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

<sup>45</sup> Artículo 3

<sup>46</sup> Artículo 53-A al X

<sup>47</sup> Artículo 537, fracción III

<sup>48</sup> Artículo 539, fracción III

brecha entre esos mandatos y la realidad de la ciudadanía. Cualquier cambio o ajuste que derive de las exigencias en el mercado laboral para mejorar esas capacidades, debe estar acompañado del reconocimiento que brinde certidumbre que vaya más allá de la ley en papel. Para ello, tal y como ya se ha mencionado en el presente estudio, el CONOCER juega un papel fundamental con el mandato principal de reconocer los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes de las personas, adquiridas en su trabajo y a lo largo de su vida, con certificaciones nacionales y oficiales.

Lograr lo anterior obliga mirar a la formulación de esquemas de incentivos adecuados que insten a ambos factores de la producción al aprovechamiento de la oferta del CONOCER. Se tiene que mirar a esquemas de mecanismos que permitan tanto a patrones como a trabajadores beneficiarse del fortalecimiento de las capacidades, sin que por ello represente un costo de oportunidad que afecte a las condiciones de competitividad de las fuentes de trabajo. De no ser así, difícilmente se podrá romper un círculo en el que empresas no contratan empleados por carecer de las credenciales que acrediten sus competencias.

En México actualmente operan diversos beneficios para el cumplimiento de ciertas obligaciones hacendarias y se podrían dividir en tres grandes grupos: los que se consideran ingreso acumulable en ISR, los que no deben considerarse como ingreso acumulable porque afectan la base del ISR y los que por disposición específica no son considerados como acumulables. Estos incentivos son mecanismos que permiten a empresas o personas reducir o exentar obligaciones tributarias, con el objetivo de mejorar sus condiciones de competitividad. Si se dijera en una palabra lo que son: descuentos.

Desde un enfoque de política pública integral, cuando se procura aprovechar esos incentivos fiscales, generalmente surge la pregunta relativa a si se trata de un costo de oportunidad que termina afectando o beneficiando más al ecosistema de las finanzas públicas mexicanas. Si esto se plantea desde una aproximación inmediata, por sus efectos, se podría decir que son gastos, no habría sugerencia alguna de

que se trata de un beneficio ¿cómo lo sería? Pues bien, operan como una inversión que promueve el desarrollo económico cuando el Estado justifica el impacto positivo.

Si bien muchas veces se asume que los incentivos fiscales terminan siendo parte de ese intangible difícil de evaluar denominado bienestar social, a pesar de la dificultad que bien se puede enfrentar quien busque evaluar su impacto, hay algunas exenciones que no solamente se traducen en ello. También se convierten en un beneficio directo y tangible a los beneficiarios. Pero más allá del plano conceptual, cuando se quiere aplicar una medida de este tipo, indiscutiblemente se tiene que acudir a la variable normativa. La legislación que regula la carga tributaria que se pretenda impactar con algún incentivo fiscal.

En México, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR)<sup>49</sup> contiene en un título VII relativo a los estímulos fiscales en los que, se contemplan los referentes a fideicomisos dedicados a la adquisición o construcción de inmuebles<sup>50</sup>, estímulos fiscales a la producción y distribución cinematográfica y teatral nacional<sup>51</sup>, contribuyentes dedicados a la construcción y enajenación de desarrollos inmobiliarios<sup>52</sup>, promoción de inversión en capital de riesgo en el país<sup>53</sup>, sociedades cooperativas de producción<sup>54</sup>, acumulación de ingresos por personas morales<sup>55</sup>, estímulos a la investigación y desarrollo de la tecnología<sup>56</sup>, deporte de alto rendimiento<sup>57</sup>, y equipos de alimentación para vehículos eléctricos<sup>58</sup>, respectivamente, hay dos más que deben tomarse como referencia para la

---

<sup>49</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_081220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf)

<sup>50</sup> Capítulo III

<sup>51</sup> Capítulos IV

<sup>52</sup> Capítulo V

<sup>53</sup> Capítulo VI

<sup>54</sup> Capítulo VII

<sup>55</sup> Capítulo VIII

<sup>56</sup> Capítulo IX

<sup>57</sup> Capítulo X

<sup>58</sup> Capítulo XI



recomendación puntual que dará lugar el presente estudio por el enfoque de beneficio directo al trabajador.

El primero de ellos es el relativo a las cuentas personales de ahorro. Se trata de un apoyo para aquellas personas que ahorren, realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como planes pensiones relacionadas con la edad, jubilación o retiro, adquieran fondos de inversión. Estos contribuyentes pueden deducir esos gastos en la declaración anual correspondiente, en los términos que defina la autoridad hacendaria.<sup>59</sup> El segundo, se refiere a los patrones que contraten a personas que padezcan discapacidad y adultos mayores. El incentivo les permite deducir 25% del salario pagado a personas que padezcan discapacidad motriz, que para superarla requieran uso permanente de prótesis; mental, auditiva o de lenguaje en 80% o más de lo normal si se trata de invidentes. Todo ello, también en los términos que defina la autoridad hacendaria.<sup>60</sup>

Lo anterior muestra dos ejemplos de cómo es que desde el nivel federal la ruta de incentivos fiscales puede contribuir sustancialmente a combatir una lógica que impide mejorar las condiciones de desarrollo de las personas. El ahorro y la discapacidad. Sin embargo, son muchos más los espacios por atender aun y uno de ellos radica en el reconocimiento de las capacidades en toda la fuerza laboral que hoy no cuenta con un reconocimiento oficial, carece de incentivos para obtenerlo y ello impacta por una parte sus condiciones salariales y educativas que, como ya se ha abordado, son dos variables que inciden en los indicadores de pobreza en el país.

Al margen de que esto se abordará a mayor detalle en el apartado correspondiente, cabe mencionar que los datos de la Secretaría de hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>61</sup> muestran que la mayor parte de la recaudación por ISR proviene de deciles más altos, lo cual abre una gran oportunidad para aprovechar el vehículo

---

<sup>59</sup> Capítulo I, Artículo 185

<sup>60</sup> Capítulo II, Artículo 186

<sup>61</sup> Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, 2018

legal que representan los estímulos financieros para apoyar a aquellas personas que por una parte son vulnerables ante un mercado laboral que no les da reconocimiento oficial a sus competencias, pero que también tienen un impacto significativo en sus ingresos, dado el nivel salarial al que pertenecen.

Ante lo anterior merece plantear, pero sin agotar lo referente a la propuesta puntual que más adelante derive del presente estudio, con base en el mandato del CONOCER, la necesidad de impulsar el fortalecimiento de las capacidades del capital humano salarialmente más vulnerable a partir de un esquema de incentivo fiscal. Establecer un mecanismo, que hoy no existe, para fomentar las capacidades del capital humano, con reconocimiento oficial, pero sin olvidar el equilibrio entre los factores de producción, atendiendo así el beneficio que también los patrones pueden obtener y en general para mejorar la productividad del país. Para ello, también habrá que considerar que si bien más del 60% de los incentivos que se aplican en México tienen que ver con subsidios y reducciones de impuestos, principalmente en ISR e IVA, en el planteamiento de este tipo de incentivos, lo más complicado siempre ha sido definir los esquemas de operación. Esto es, cómo operan, cómo se otorgan, cuándo aplican, plazos para tramitar, análisis de impacto recaudatorio, etc.<sup>62</sup>

## **6. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE INFORMALIDAD EN MÉXICO**

La economía informal<sup>63</sup> se caracteriza por tener condiciones vulnerables para los trabajadores: falta de contratos laborales, prestaciones, protección social (salud, vivienda y pensión, entre otros) y mayor probabilidad de despidos injustificados.<sup>64</sup> Por el contrario, la formalidad reduce la incertidumbre laboral y la volatilidad del

---

<sup>62</sup> <https://lexlatin.com/opinion/incentivos-fiscales-mexico-riesgos>

<sup>63</sup> La Organización Mundial del Trabajo considera el empleo informal todo trabajo remunerado que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos.

<sup>64</sup> Economía informal, OMT, 2019. En: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>

ingreso familiar, promueve la continuidad en la formación educativa de los hijos y fortalece la capacidad de hacer frente a adversidades económicas y de salud.<sup>65</sup>

El 56%<sup>66</sup> de la fuerza laboral de México trabaja en la economía informal, lo que reduce la productividad del país: por cada 100 pesos generados en México, solo 23 provienen de las personas que laboran en la informalidad.<sup>67</sup> Asimismo, la informalidad tiene un efecto negativo en la calidad de vida y en el desarrollo profesional de los trabajadores, pero también en el crecimiento económico del país y en la recaudación fiscal. Un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) estima que, de regularizar las labores de la economía informal, el ingreso potencial adicional para la Hacienda Pública Federal por concepto del ISR sería de 427 mil millones de pesos al año,<sup>68</sup> es decir, 2.2 veces el presupuesto destinado a Seguridad y paz para México en el Presupuesto de Egresos Federal 2019 (PEF2019).<sup>69</sup>

La informalidad representa una mayor vulnerabilidad para los trabajadores en edad de jubilación, por lo que actualmente el 26% de los adultos mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales.<sup>70</sup> De mantenerse esta tendencia, el 56% de la fuerza laboral que actualmente trabaja en la economía informal sólo podrán acceder al sistema de pensiones no contributivas del Estado, ya sea a través del gobierno federal, estatal y/o municipal. En 2019, el apoyo económico del gobierno de México para adultos mayores fue de 1,275 pesos mensuales (40% de un salario mínimo general mensual).

### **Gráfica.** Trabajadores con acceso a servicios de ahorro para el retiro

---

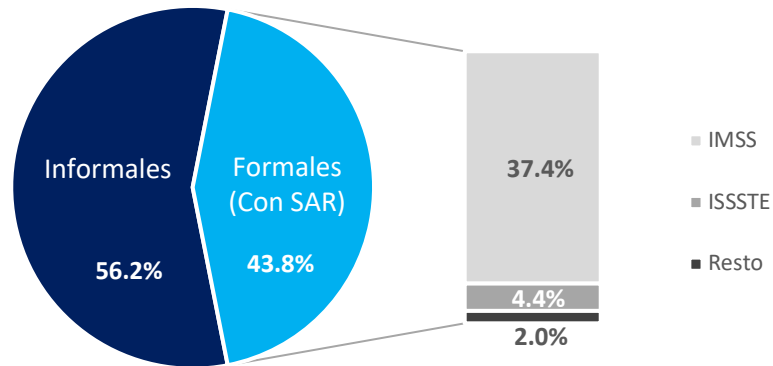
<sup>65</sup> Desigualdades en México, El Colegio de México, 2018.

<sup>66</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Indicadores de ocupación y empleo a abril 2019, INEGI, 2019.

<sup>67</sup> Investigación IMCO con datos de INEGI, 2015 a 2018. En: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>

<sup>68</sup> Impacto Informalidad en la Economía, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppef2020](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020)

<sup>70</sup> Secretaría de Bienestar (2019). Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>



Fuente: elaboración propia con datos de IMSS (2017) e ISSSTE (2019)

El empleo formal reduce la incertidumbre laboral y la volatilidad del ingreso familiar, promueve la continuidad en la formación educativa de los hijos y fortalece la capacidad de hacer frente a adversidades económicas y de salud.<sup>71</sup> No obstante estos beneficios, la PEA más joven es la más propensa a laborar en la informalidad, con 65 de cada 100 mexicanos entre 15 y 24 años.<sup>72</sup> En parte, esto se debe a que la economía informal es más intensiva en esfuerzo físico que en conocimientos técnicos, nivel educativo o experiencia laboral. Por otra parte, los jóvenes valoran más la liquidez inmediata que los beneficios de la seguridad social, incluido el sistema de pensión.<sup>73</sup> Como resultado, por cada 100 adultos mayores, solo 23 mujeres y 40 hombres cuentan con una pensión contributiva.<sup>74</sup>

## 7. ANÁLISIS DE LA ESCOLARIDAD Y LOS INGRESOS EN MÉXICO

### El ingreso de los mexicanos está asociado al nivel de escolaridad

A mayor nivel educativo, mejores sueldos y salarios. En México, el salario promedio mensual de un trabajador con estudios de nivel secundaria es de 5 mil 852 pesos, mientras que un egresado de licenciatura percibe casi el doble (11 mil 467 pesos).<sup>75</sup>

<sup>71</sup> El Colegio de México (COLMEX 2018). Desigualdades en México 2018.

<sup>72</sup> INEGI, 2017. ENOE, tercer trimestre de 2017.

<sup>73</sup> *Ibid.*

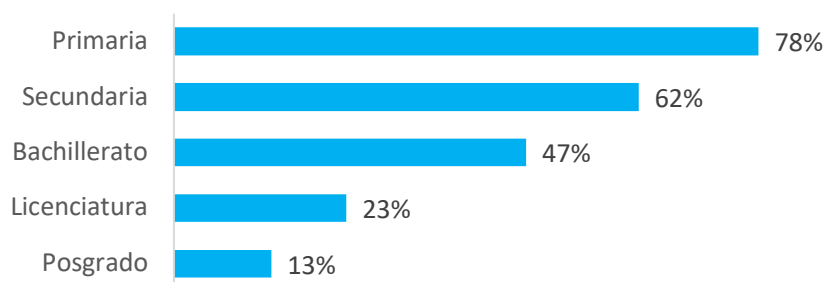
<sup>74</sup> *Op cit.* Secretaría de Bienestar 2019.

<sup>75</sup> IMCO, Compara Carreras 2019, <https://imco.org.mx/comparacarreras/>

El dilema no es que los trabajadores más preparados accedan a mayores ingresos, sino cómo mantener a los jóvenes estudiantes en las aulas educativas. Apenas uno de cada cinco mexicanos en el mercado laboral concluyó la educación superior, mientras que el 50% de los trabajadores sólo estudiaron la primaria o secundaria.<sup>76</sup>

Desde una perspectiva familiar, incorporar a los hijos al trabajo económico<sup>77</sup> o doméstico,<sup>78</sup> incrementa el ingreso y/o facilita las tareas del hogar. En ambos casos se mitiga parcialmente los efectos de la pobreza, especialmente en el corto y mediano plazo.<sup>79</sup> Sin embargo, esta estrategia de supervivencia condiciona las oportunidades educativas y laborales de los niños y adolescentes en el largo plazo, situación que termina afectando a 2.5 millones de niños y adolescentes (entre 5 y 17 años) que realizan algún tipo de actividad económica, de los cuales más del 40% no recibe un ingreso y sólo el 8% gana más de dos salarios mínimos (205 pesos diarios).<sup>80</sup>

**Gráfica.** Tasa de informalidad en la población ocupada por nivel educativo



*Fuente.* Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Inegi (2018).

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> El trabajo económico se dedica a la producción de bienes y servicios. Puede recibir o no un pago.

<sup>78</sup> El trabajo doméstico se refiere a las actividades que se realizan en casa, como lavar, planchar, barrer, preparar la comida, etc. que llevan a cabo niños y niñas en sus propios hogares sin recibir ningún pago.

<sup>79</sup> Sarai Miranda-Juárez y Liliana Navarrete, "El entorno familiar y el trabajo de niñas y niños de 5 a 11 años. México en dos momentos: 2007 y 2013", *Papeles de población* 22, no 89 (2016), 43-72, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252016000300043](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000300043)

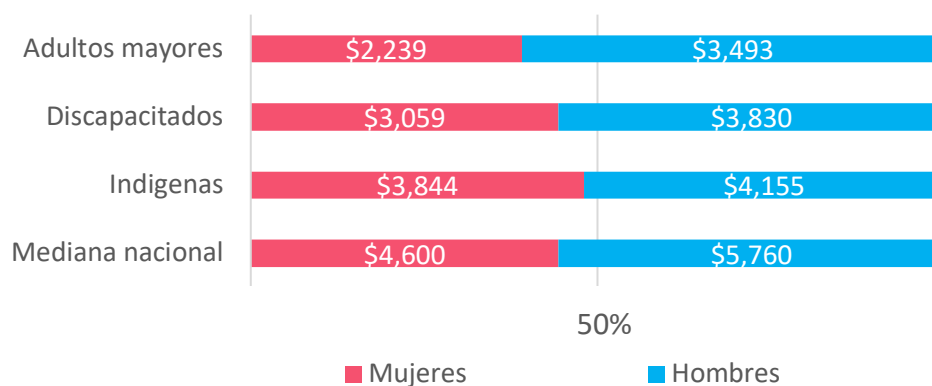
<sup>80</sup> Cuéntame Población, "Niños que trabajan", Inegi Cuéntame, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P>

Los riesgos de informalidad son menores conforme aumenta el nivel educativo. Es decir, a mayor nivel de escolaridad, mejores ingresos y más oportunidades de trabajo formal con prestaciones. En este contexto, lo más importante es invertir en las etapas escolares donde existe mayor vulnerabilidad de deserción, particularmente en los niveles de primaria y secundaria. Esto contribuirá a erradicar el trabajo infantil y a mejorar el nivel educativo de los trabajadores.

### Grupos vulnerados, los más marginados en el mercado laboral.

En México, la mediana<sup>81</sup> del ingreso indica que la mitad de las personas que trabajan cuentan con un ingreso igual o inferior a 5.3 mil pesos al mes.<sup>82</sup> Sin embargo, este nivel de ingreso es inalcanzable para los segmentos poblacionales más vulnerados (adultos mayores, discapacitados e indígenas).

**Gráfica.** Diferencial en el ingreso mensual por género en grupos minoritarios



*Fuente.* Inegi (2018), STPS (2019) y Coneval (2018).

<sup>81</sup> Considerando la pronunciada desigualdad en el ingreso en México, la mediana es una medida de tendencia central más realista que el promedio del ingreso.

<sup>82</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), 2019. Datos Abiertos. Indicadores Clave, Mediana del ingreso mensual real de los ocupados durante el primer trimestre de 2019. El 66% de la fuerza laboral son hombres y 33% mujeres.

## Salarios bajos y aportaciones insuficientes al Sistema de Pensiones

El acceso al sistema de pensiones es uno de los principales beneficios del empleo formal en materia de seguridad social. Sin embargo, el ingreso salarial en México es insuficiente para asegurar una pensión digna.

**Tabla.** Ingreso salarial de trabajadores que cotizan en el IMSS y su pensión a recibir

Trabajadores formales		Ingreso salarial				Pensión por recibir <sup>83</sup>	
Personas	% PEA	Salarios mínimos		Pesos		Pesos	
		De	A	De	A	De	A
658,800	2.7%	Menor a 1		Menor a 2,190		3,199*	
9,467,200	38.8%	1	3	2,191	6,570	3,199	3,775
7,442,000	30.5%	3	5	6,571	10,950	3,776	5,171
5,075,200	20.8%	5	10	10,951	21,900	5,172	10,015
1,024,800	4.2%	10	15	21,901	32,850	10,016	14,491
585,600	2.4%	15	25	32,851	54,750	14,492	22,615
146,400	0.6%	Mayor a 25		Mayor a 54,751		Mayor a 22,616	

*Fuente:* elaboración propia con datos del Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social, BID (2018) y la Calculadora de la CONSAR para trabajadores varones que cotizan en el IMSS

\*Nota. A 2019, si se cumplen las condiciones de jubilación, pero no se alcanza una suma asegurada de 3,199 pesos al mes, el gobierno federal aporta la cantidad complementaria para llegar a esa cifra.

En 2016, el 70% de los trabajadores formales recibían menos de 5 salarios mínimos (hasta 10 mil 950 pesos) al mes,<sup>84</sup> por lo que, de cumplir con los requisitos de

<sup>83</sup> El cálculo se realizó a través de la calculadora de la Consar para trabajadores varones que cotizan en el IMSS y con una AFORE en Siglo XXI, con un salario base de cotización mensual equivalente a los montos registrados en la tabla 3, una edad de 18 años (01/01/2002) y 2020 como año de afiliación al IMSS (sin años cotizados anteriormente), una edad de retiro de 65 años, con 1,250 semanas cotizadas con un rendimiento real de 5% antes de comisiones (promedio ponderado de las AFORES a marzo 2020) y una densidad de cotización de 80%.

<sup>84</sup> BID (2018). Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social en base a encuestas de hogares de América Latina armonizadas.

jubilación dispuestos en la Ley del IMSS vigente, 17.5 millones de personas se retirarían con una pensión entre 3.1 y 5.2 mil pesos mensuales. No obstante, como se mencionó en el Reto 2, sólo 1 de cada 4 trabajadores cubrirán los requisitos para obtener una pensión, pero de ellos, solo un tercio (6.3% del total) acumulará recursos suficientes para recibir un monto por encima de la suma asegurada (8,199 pesos).<sup>85</sup>

Los bajos salarios de los empleos formales restringen la oportunidad de tener un retiro digno y mantener el nivel de vida que llevan los trabajadores antes de su jubilación. Sin embargo, existe otro factor en el núcleo legal y financiero del SAR que impide que las tasas de reemplazo sean mayores: la aportación al sistema de ahorro para el retiro es insuficiente.

Los trabajadores que cotizan en el IMSS aportan bimestralmente el 6.5% de su salario base a la cuenta individual del SAR, la cual se conforma de un esquema tripartita entre el trabajador (1.125%), el empleador (5.15%) y el gobierno (0.225%).<sup>86</sup> Con este esquema, México es uno de los países con las aportaciones más bajas para el ahorro pensionario dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

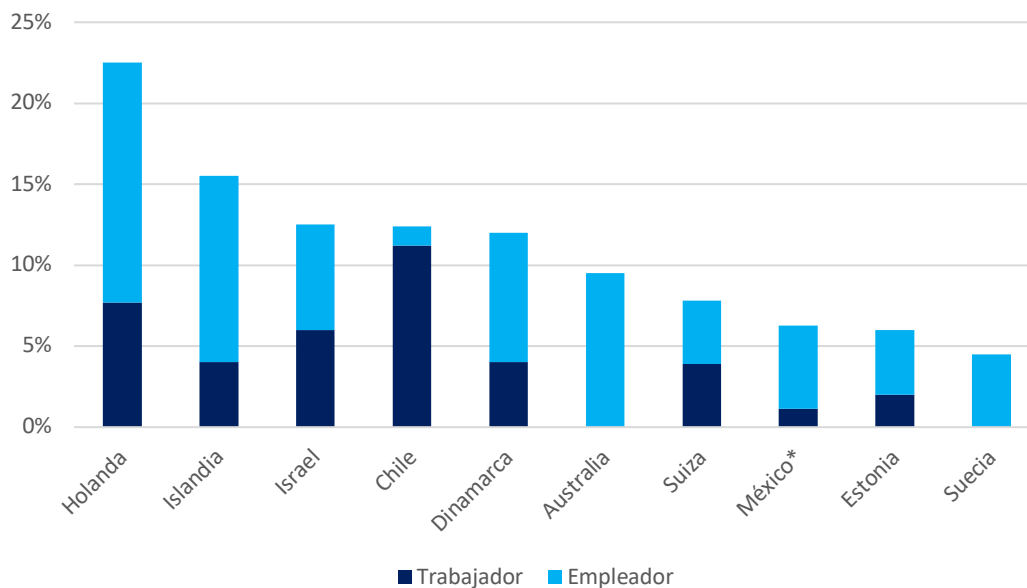
**Gráfica.** Tasas de contribución del trabajador y empleador en sistemas de pensiones obligatorios de los países OCDE

---

<sup>85</sup> *Op cit.* BID 2019

<sup>86</sup> PROFECO (2013). Lo que debes saber de las Afores. En: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/lo-que-debes-saber-de-las-afores?state=published>





Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2019). Pensions at a Glance  
 \*Nota. Las cifras de México corresponden a las aportaciones de los afiliados al IMSS

De manera adicional a las contribuciones del trabajador y empleador, el gobierno de México otorga una aportación a las cuentas de retiro, en la cual se incluye una cuota social para apoyar a los trabajadores con menores ingresos.

**Tabla.** Aportación obligatoria sobre salario base de cotización (SBC) por nivel de ingreso en el sector privado en México

Salarios mínimos	Trabajador	Empleador	Gobierno federal		Total
			Por Ley de IMSS	Cuota social	
1	1.125%	5.15%	0.225%	5.604%	12.104%
2				3.264%	9.764%
3				2.176%	8.676%
5				1.249%	7.749%
10				0.596%	7.096%
15				0.378%	6.878%
16-25				0%	6.5%

Fuente: elaboración propia con datos de la CONSAR (2019). Sistema de ahorro para el retiro. Diagnóstico de la generación afore IMSS.

Si bien es cierto que los trabajadores con menor ingreso tienen una mayor aportación a su cuenta de retiro, el monto acumulado es inferior a lo recomendado

por la OCDE. De acuerdo con su análisis comparativo de los sistemas de contribución a pensiones, se estima que la contribución total debe ser entre 13 y 18% para que la tasa de reemplazo asegure un ingreso equivalente a la mitad del sueldo de los trabajadores jubilados.<sup>87</sup>

## **8. CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES**

En medio de la Cuarta Revolución Industrial (4IR), la cual se caracteriza por un cambio rápido e inesperado en las economías y los mercados laborales a través de la automatización e intercambio de datos, se necesita una nueva visión compartida del talento para garantizar la movilidad social actual y futura.<sup>88</sup> Los cambios en la demanda de competencias laborales en la 4IR están trayendo nuevos desafíos a un sistema que ya tiene dificultades para identificar a las personas que se adaptan al trabajo y a las oportunidades. Por ejemplo, se estima que para el año 2022, las competencias laborales básicas que requerirán los trabajadores para realizar la mayoría de los cargos en un trabajo, en promedio, cambiarán en un 42%.<sup>89</sup>

Para mantenerse actualizados y seguir siendo relevantes para los empleadores, los trabajadores necesitan capacitarse y adquirir nuevas competencias. A su vez, las empresas enfrentan una necesidad apremiante de contar con estrategias para desarrollar talento y desarrollo, mientras que los centros educativos enfrentan presión para actualizar el enfoque y contenido de sus cursos. En consecuencia, existe una necesidad apremiante de representantes más eficientes que puedan transmitir las competencias que las personas adquieren a lo largo de su vida.<sup>90</sup>

Los estándares de competencias laborales se utilizan cada vez más por los trabajadores, las empresas que generan empleos y los gobiernos para definir las

---

<sup>87</sup> OCDE (2019). Pensions at a Glance. En: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1588274444&id=id&accname=quest&checksum=99D8B36188901A0698C4F29ADEFFAB2E>

<sup>88</sup> Foro Económico Mundial, 2019. Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market.

<sup>89</sup> *Ibid.*

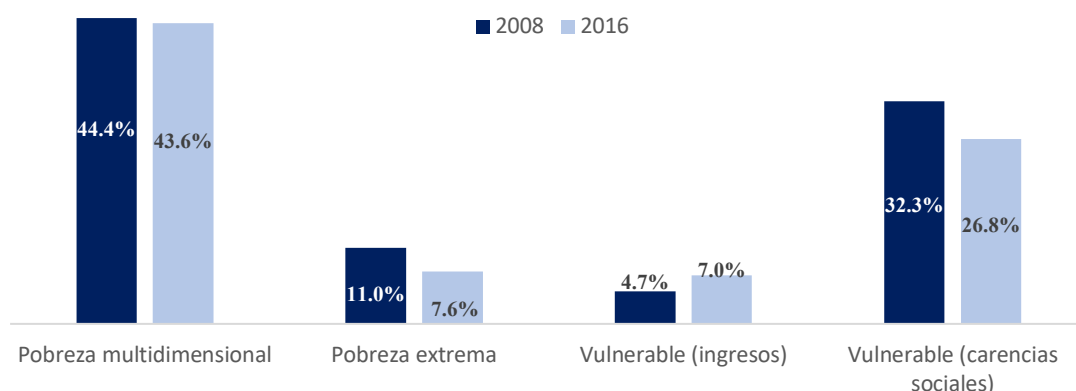
<sup>90</sup> *Ibid.*

habilidades y conocimientos requeridos para que las personas practiquen una actividad laboral. Las certificaciones de estándares de competencia permiten a las empresas comprender, en tiempo real, brechas de habilidades y fortalezas, además de desarrollar mejores métodos de colaboración del personal, capacitación interna y despliegue de talento.<sup>91</sup>

## Educación y capacitación como medidas para reducir la pobreza

México redujo la pobreza de su población en un periodo de 8 años, aunque de manera marginal. De acuerdo con la medición multidimensional del CONEVAL, entre 2008 y 2016, el avance más significativo fue la reducción de una tercera parte de la pobreza extrema, al pasar del 11% de la población (2008) a 7.6% (2016). Sin embargo, a pesar de este avance, la pobreza apenas disminuyó en el 0.8% de la población.

**Gráfica.** Medición de la pobreza por categoría en México en 2008 y 2016

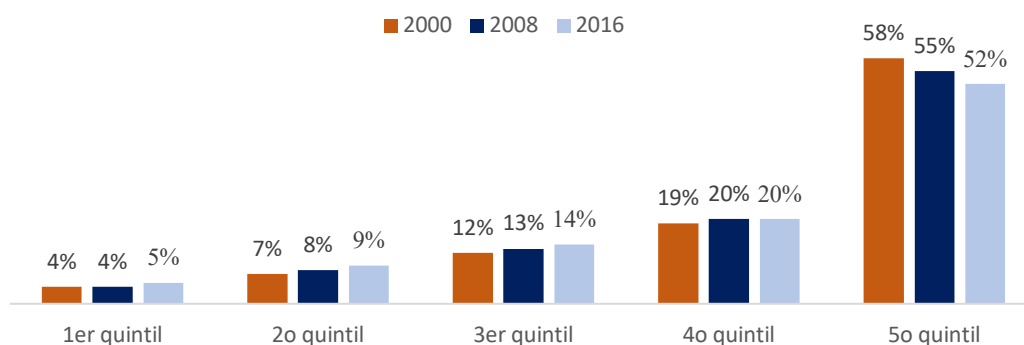


*Fuente:* elaboración propia con base en los resultados de la medición del CONEVAL (CONEVAL 2018)

<sup>91</sup> Foro Económico Mundial, 2019. Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market.

Otro avance relevante es que el 5.5% de la población dejó de ser vulnerable por carencias sociales, lo que implica que ahora reciben servicios por parte del Estado que antes no tenían. No obstante, ahora hay una mayor población vulnerable por ingresos (2.3% adicional, 7% en total), por lo que más personas se encuentran limitadas al consumo de la canasta básica. De manera análoga a la reducción (marginal) de la pobreza, la desigualdad en el ingreso en México también disminuyó en la misma proporción, pues entre 2008 y 2016, los 3 primeros quintiles aumentaron en 1% (cada uno) la proporción con respecto al ingreso total.

**Gráfica.** Distribución del ingreso por quintil en México en 2000, 2008 y 2016



*Fuente:* elaboración propia con datos de los Indicadores de desarrollo del BM (CONEVAL 2018)

Las dos gráficas anteriores reflejan una lenta evolución en la reducción de la pobreza y la desigualdad en México. Por tal motivo y con el propósito de entender por qué la pobreza y la desigualdad permanecen sin mejoras sustantivas, se realizó un modelo similar al propuesto por Hall y Jones en 1999, en el que las diferencias del PIB por estado son explicadas no solo por los ingresos de la población, sino por su “infraestructura social”<sup>92</sup> (Hall y Jones 1999, 84). Así, una infraestructura social favorable genera incentivos para la inversión en la región.

<sup>92</sup> Se refiere a “las instituciones y las políticas que determinan el ambiente económico en el que los individuos acumulan habilidades y las empresas acumulan capital y producen mercancías”.

**Modelo de regresión 1.** A través de una regresión de mínimos cuadrados, se analizaron las diferencias del PIB estatal en función de las remuneraciones de los trabajadores, las transferencias recibidas y, como componente de infraestructura social, se utilizó la media del nivel educativo. La ecuación de la regresión queda de la siguiente forma:<sup>93</sup>

$$PIB_E = \beta_0 + \beta_1 Remuneraciones + \beta_2 Transferencias + \beta_3 Corrupcion + \epsilon$$

**Tabla.** Relación entre el PIB de las entidades y la infraestructura social

<i>term</i>	<i>estimate</i>	<i>std.error</i>	<i>statistic</i>	<i>p.value</i>
(intercept)	190,578.03	732,683.62	0.26	0.80
Remuneraciones	36.85	12.05	3.06	0.00
Transferencias	- 45.22	66.53	- 0.68	0.50
Educación	35.95	36.66	0.98	0.34

*Fuente:* elaboración propia

La tabla anterior muestra que, si bien el ingreso de los trabajadores es importante y mantiene una relación positiva con el PIB de la entidad, la educación es una gran limitante del crecimiento. De igual forma, las transferencias actúan de forma negativa sobre el PIB, ya que refleja la “preferencia” de la gente entre recibir un ingreso por esta vía o a través del trabajo.

Aún cuando las diferencias en la riqueza a nivel nacional están relacionadas con la acumulación de capital, esta no es suficiente para explicar por qué hay estados con mayor pobreza que otros. Sin embargo, la respuesta podría estar en la importancia que tiene la inversión en la productividad de los trabajadores.

<sup>93</sup> El PIB estatal proviene de la sección de “Cuentas Nacionales” del INEGI. Para las variables de Remuneraciones y Transferencias por entidad, se utilizó la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2018 (ENIGH) realizada por el INEGI. Las remuneraciones se definen como: Remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente e ingresos de otros trabajos. Las transferencias comprenden: jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario, becas provenientes del gobierno y de instituciones, donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares, ingresos provenientes de otros países, beneficios provenientes de programas gubernamentales, transferencias en especie de otros hogares y transferencias en especie de instituciones. Por último, la variable de Corrupción mide la percepción de la corrupción en la policía local y proviene del INEGI a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE).

Bajo el argumento de que la gran desigualdad del mundo moderno se debe a la inequitativa distribución de las tecnologías y la producción manufacturera (Acemoglu y Robinson 2012, 53 y 271), es factible extrapolar los mismos resultados dentro de un mismo país. En México, el sector manufacturero recibe casi la mitad de la IED, con un monto estimado de 225.13 mil millones de dólares entre 2000 y 2016 (Gobierno de México 2020). Si bien esta situación ha permitido incrementar la productividad de la mano de obra y ha reducido la pobreza, también ha aumentado la desigualdad regional, ya que las entidades federativas en el norte del país son las que concentran la mayor proporción de las manufacturas.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994 se observó una mejora en el ingreso de la población del sector, especialmente en el de las mujeres, lo que permitió mejorar su calidad de vida y la de sus hijos, a través de salud, educación y alimentación (Atkin 2009). Con el fin de comprobar el impacto de la apertura comercial tanto en el ingreso, como en la desigualdad, realicé una réplica al modelo utilizado por Atkin. De esta forma, demuestro que, a pesar de que la llegada de empresas manufactureras fue beneficiosa para todo el país, las entidades más favorecidas fueron aquellas donde los corredores industriales se instalaron (principalmente en los estados fronterizos del norte); incrementando la desigualdad entre el norte y el sur del país.

**Modelo de regresión 2.** Se empleó la técnica de “Diferencias en Diferencias” (DID) con el propósito de conocer el impacto del evento en la población mexicana. En este caso, la atracción de IED a través de la creación de empleos en el sector manufacturero en algunas entidades del país. De igual forma, el resultado es el ingreso de las mujeres en dicho sector (expresado en pesos por hora trabajado). La siguiente ecuación representa el modelo de regresión: <sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Datos: a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada por el INEGI, se obtuvieron los micro datos de las variables sociodemográficas de la población ocupada y no ocupada en México para los años 1995 y 2004. También se incluyó aquellas relacionadas con su ingreso (expresado en pesos por hora trabajada) y la rama laboral. Todas las variables fueron agrupadas por entidad federativa con el fin de realizar una regionalización. Finalmente, se filtró la base dejando únicamente a las mujeres trabajadoras en el sector manufacturero (y no a los hombres), ya que son ellas quienes prevalecen en dicha rama (y quienes se beneficiaron más con la apertura comercial).

$$\text{Ingreso} = \beta_0 + \delta_0 \text{Post95} + \delta_1 \text{Manufactura} + \delta_1 (\text{Manufactura} * \text{Post95})$$

Donde  $\delta_1$  es el coeficiente de DID que indica el cambio en el ingreso de la manufactura desde la apertura del comercio. Se utilizó el estimador de DID porque la distribución de las empresas no es un factor aleatorio y, por lo tanto, es necesario distinguir el efecto causal antes y después del tratamiento de los datos, eliminando el sesgo por variables omitidas.

**Tabla.** Diferencias en el ingreso a nivel nacional tras la llegada del TLC

Pesos por hora en el sector manufacturero		Estados manufactureros	Resto del país
Año	1995	\$4.82	\$4.02
	2004	\$17.86	\$13.15
Primera diferencia		270%	227%
Segunda diferencia		19%	

*Fuente:* elaboración propia

La tabla anterior muestra de forma empírica las diferencias en el crecimiento del ingreso de las regiones a causa de la llegada de las empresas manufactureras. En el corredor industrial y en el resto del país, se muestra un incremento significativo en los salarios de las mujeres, sin embargo, las brechas salariales (que ya existían antes de la apertura comercial) se incrementaron aún más después de 1994.

El coeficiente de regresión de la siguiente tabla muestra el incremento en el salario del sector manufacturero en los corredores industriales (respecto al resto del país para el mismo sector).

**Tabla.** Diferencias en el ingreso a nivel nacional tras la llegada del TLC

<i>term</i>	<i>estimate</i>	<i>std.error</i>	<i>statistic</i>	<i>p.value</i>
(intercept)	4.06	0.42	9.6	0.00
Manufactura	1.53	0.68	2.26	0.02
1995	9.03	0.47	19.22	0.00
DID	2.08	0.80	2.61	0.01

Fuente: elaboración propia

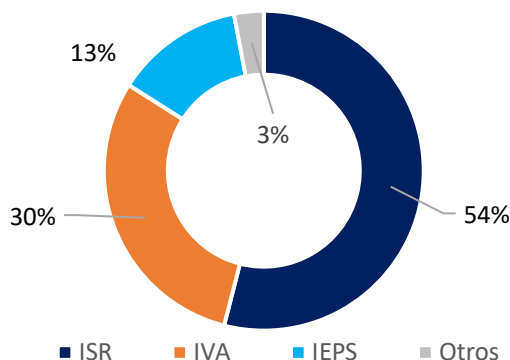
Los resultados obtenidos ejemplifican cómo una región (el corredor industrial) se vio más beneficiada por la apertura comercial, ya que el personal ocupado accedió a medios externos para incrementar su productividad en el trabajo. Si bien es deseable que la IED genere nuevas oportunidades de empleo y mejore las competencias de los trabajadores, es labor del Estado promover políticas inclusivas para coadyuvar al crecimiento equitativo entre las entidades.

## 9. ESTÍMULO A TRABAJADORES FORMALES

### Impuesto Sobre la Renta (ISR), la principal fuente de recaudación

El ISR es un impuesto pagado por personas físicas y morales que representa 54.1% de la recaudación tributaria (impuestos).

**Gráfica.** Composición de los ingresos federales por tipo de impuesto



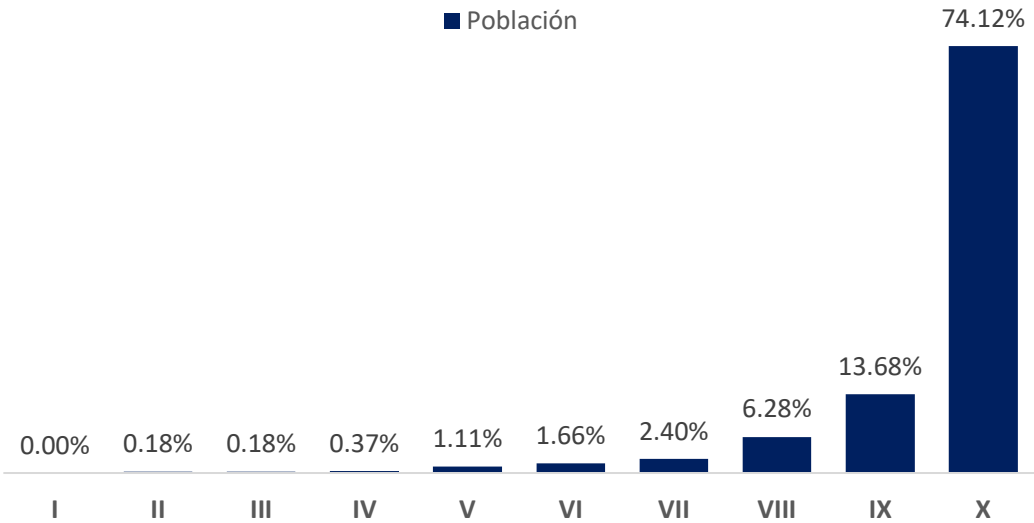
Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal (2019).<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Nota: Otros incluye impuesto sobre el patrimonio, impuesto al comercio exterior, impuesto sobre nóminas y asimilables, impuestos ecológicos, otros impuestos e impuestos no comprendidos en la Ley de ingresos Vigente.



De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la mayor parte de la recaudación del ISR proviene de los deciles más altos: el 10% de la población con mayores recursos aportan 3 de cada 4 pesos que se pagan de ISR. Sin embargo, la recaudación de este impuesto comienza desde el segundo decil.

**Gráfica.** Contribución del pago de ISR por decil



*Fuente:* SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público (2018).

La gráfica anterior tiene varias implicaciones:

- El ISR es un impuesto alto para los trabajadores de menor ingreso, pues la proporción que pagan de impuestos representa un mayor costo de oportunidad (respecto al costo de cubrir las necesidades básicas).
- El SAT recauda muy poco de los asalariados con menores ingresos, ya que los primeros 5 deciles de la población sólo aportan el 1% de la recaudación de ISR.
- Este contexto desincentiva el trabajo formal, ya que el costo de trámites y servicios es proporcionalmente mayor al ingreso de la población con menos

recursos. En 2018, el 56% de los asalariados eran informales, mientras que en países como Costa Rica, Brasil y Colombia era el 20%.

- En el resto de América Latina, los trabajadores con menores ingresos (deciles I a V) no pagan impuestos por concepto de ISR (tasa cero). México es la excepción en la región.

**Tabla.** Progresividad y redistribución del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina.

País	Decil									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Argentina	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.1 %	0.4 %	0.9 %	2.5 %	9.1 %
Brasil	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.7 %	6.6 %
Chile	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.1 %	0.3 %	0.9 %	7.1 %
Colombia	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.3 %	0.3 %	0.4 %	0.5 %	0.8 %	4.4 %
Costa Rica	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.1 %	0.2 %	0.5 %	1.6 %	5.3 %
Ecuador	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	2.5 %
El Salvador	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.4 %	0.6 %	0.9 %	1.6 %	4.8 %
Honduras	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.4 %	2.9 %
Nicaragua	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.5 %	4.8 %
Panamá	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.7 %	7.1 %
Paraguay	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.1 %	0.1 %	0.1 %	1.2 %
Perú	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.1 %	0.2 %	0.4 %	0.8 %	1.5 %	5.8 %
República Dominicana	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.6 %	4.3 %
Uruguay	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.5 %	0.9 %	1.8 %	3.5 %	8.4 %

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015, Encuestas de hogares.

## 10. DISEÑO DE INCENTIVO

Con base en la Tabla de referencia del SAT para el pago del ISR de los trabajadores, la presente propuesta de incentivo económico propone la implementación de un beneficio fiscal a los trabajadores con ingresos mensuales brutos por hasta 5 mil 300 pesos, siempre y cuando éstos cuenten con un certificado de competencias laborales otorgado por el CONOCER. El estímulo representa un subsidio del 100% a la cuota fija de pago de ISR, es decir, hasta **288.33 pesos al mes**.

**Tabla.** Pago de ISR por nivel de ingreso 2019

Ingresos		Cuota fija pago ISR	% excedente límite inferior
Desde	Hasta		
\$0.01	\$578.52	\$0.00	1.92%
\$578.53	\$4,910.18	\$11.11	6.40%
\$4,910.19	\$8,629.20	\$288.33	10.88%
\$8,629.21	\$10,031.07	\$692.96	16.00%
\$10,031.08	\$12,009.94	\$917.26	17.92%
\$12,009.95	\$24,222.31	\$1,271.87	21.36%
\$24,222.32	\$38,177.69	\$3,880.44	23.52%
\$38,177.70	\$72,887.50	\$7,162.74	30%
\$72,887.51	\$97,183.33	\$17,575.69	32%
\$97,183.34	\$291,550.00	\$25,350.35	34%
\$291,550.01	>	\$91,435.02	35%

Fuente: SAT 2019

Hoy en día, un trabajador formal que gana 5,300 pesos brutos al mes recibe 4,969.26 pesos netos, por lo que el pago de impuestos representa un costo equivalente entre dos y tres días de consumo de la “Canasta Básica Digna” de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Es decir, un incremento de **288.33 pesos** mensuales en el ingreso real de los trabajadores podría contribuir a reducir la pobreza extrema, pues ese monto adicional representaría hasta el 30% del ingreso

de un trabajador que vive en zona rural. Asimismo, promovería el empleo formal debido a que el 100% del ingreso sería para el trabajador, lo que a su vez impactaría positivamente en el número de usuarios del SAR, por lo que un mayor número de trabajadores podrían acceder a una pensión.

En otras palabras, un incentivo económico de esta magnitud impactaría marginalmente a las finanzas públicas, pero podría implicar un aumento significativo en el ingreso de miles de personas, quienes podrían alcanzar o superar la LPI y salir de la pobreza extrema o de la pobreza por ingreso. El estímulo fiscal para los trabajadores certificados por el CONOCER es un beneficio a cargo del Gobierno Federal otorgado a través de los empleadores al momento de efectuar la determinación de las retenciones del ISR por los salarios pagados. De este modo, el trabajador verá un incremento real en su ingreso neto de 6.66%.

### **Periodicidad, Montos y Criterios de aplicación**

Es necesario considerar la **VIGENCIA** del incentivo fiscal, el cual se sugiere que sea de 1 año, a fin de promover la continua capacitación y desarrollo profesional de los trabajadores. Sin embargo, se debe permitir que un trabajador se capacite y certifique cuantas veces considere en el año, aunque solo podrá acceder al incentivo fiscal durante los 12 meses siguientes a su última certificación. En este sentido, el **MONTO** máximo a recibir (a través de la deducción del ISR) se mantiene en 288.33 pesos al mes, siempre y cuando cumpla con los **CRITERIOS DE APLICACIÓN**, los cuales son tener un certificado emitido por el CONOCER y estar dado de alta en el RENAP, el cual fungirá como el medio de verificación para la obtención del beneficio fiscal.

### **Impacto del incentivo fiscal en las finanzas públicas**

Actualmente, el CONOCER cuenta con un padrón de 2 millones 292 mil personas con un certificado de competencias laborales. Si la totalidad del padrón certificado

trabaja en la economía formal y recibe un ingreso igual a 5 mil 300 pesos brutos al mes, la recaudación fiscal se reduciría en 9 mil 97 millones de pesos al año, es decir, en 0.51% el monto que recibe el Gobierno Federal por concepto de ISR.<sup>96</sup>

En otras palabras, el incentivo fiscal propuesto tendría un impacto marginal en las finanzas públicas, pues en el escenario más optimista, en el que todos los trabajadores certificados obtienen una deducción de impuestos, el Servicio de Administración Tributaria tendría una reducción en la recaudación equivalente al 0.27% de sus ingresos por impuestos.

Dicho lo anterior, para acceder al estímulo fiscal, los trabajadores deberán contar con un Certificado avalado por el CONOCER, con base en el Registro Nacional de Estándares de Competencia (Renec)<sup>97</sup>, y estar dado de alta en el Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas (Renap).<sup>98</sup> Asimismo, cabe destacar que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una medida progresiva es la deducción de impuestos al ingreso o al valor agregado de bienes y servicios para la población con menos recursos, ya que estas deducciones pueden contribuir a reducir la desigualdad entre la población.<sup>99</sup> En contraste, una medida regresiva es la deducción de impuestos a las contribuciones personales a las pensiones y a las hipotecas, pues estos beneficios los aprovechan la población con un mayor poder adquisitivo y que puede ahorrar.<sup>100</sup>

A pesar de lo anterior, solamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría realizar un análisis de viabilidad de la propuesta.

---

<sup>96</sup> Los ingresos tributarios en 2018 fueron de \$3,311,373,400,000 pesos, de los cuales \$1,791,453,009,400 fueron por ISR.

<sup>97</sup> El RENECE es un catálogo donde puedes encontrar todos los Estándares de Competencia que describen, en términos de resultados, el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que requieres para realizar una actividad en el ámbito laboral, social, gobierno o educativo y es el referente que permite evaluar tus competencias y en su caso, obtener un certificado que lo respalde.

<sup>98</sup> El Renap se integra por una base de datos con información sobre las personas que han obtenido uno o más Certificados de Competencia, con base en Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia.

<sup>99</sup> OCDE, 2017. Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report, pág. 50.

<sup>100</sup> OCDE, 2017. Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report, pág. 50.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

Arrijo Vizcaino, Adolfo, (2020), *Derecho Fiscal*, Themis, México.

Roldán Xopa, José, (1999), *Derecho Público y Modernidad. Estudios jurídicos*, Editora Laguna, México.

Roldán Xopa, José, (2008), *Derecho Administrativo*, Oxford, México.

Spector, Horacio (Compilador), (2004), *Elementos de análisis económico del derecho*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina.

### Publicaciones oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_181220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf)

Ley del Impuesto sobre la Renta

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_081220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf)

Ley Federal del Trabajo

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

Ley General de Educación

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

### Documentos electrónicos

Riesgoso y sin política pública, los incentivos fiscales en México

<https://lexlatin.com/opinion/incentivos-fiscales-mexico-riesgos>

Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo

<https://www.imf.org/external/spanish/np/g20/pdf/101515s.pdf>

La eficacia de los incentivos fiscales

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-eficacia-de-los-incentivos-fiscales-El-caso-de-las-zonas-francas-de-exportación-de-Costa-Rica-El-Salvador-y-República-Dominicana.pdf>

### **Sitios de internet**

Diario Oficial de la Federación

<http://www.dof.gob.mx>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<https://www.gob.mx/shcp>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México,

<http://www.juridicas.unam.mx>

Secretaría de Educación Pública

<http://www.sep.gob.mx>

Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales

<https://conocer.gob.mx>

Secretaría de la Función Pública

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Secretaría de Bienestar

<https://www.gob.mx/bienestar>

Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www.scjn.gob.mx>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

<http://www.oecd.org>

Banco Interamericano de Desarrollo

<https://www.iadb.org>

Foro Económico Mundial

<https://es.weforum.org>

ManpowerGroup

<https://www.manpowergroup.com.mx>

Organización Internacional del Trabajo

<https://www.ilo.org>

Banco Mundial

<https://www.bancomundial.org>

Colegio de México, A.C.

<https://www.colmex.mx>

Procuraduría Federal del Consumidor

<https://www.gob.mx/profeco>

The Aspen Institute

<https://www.aspeninstitute.org>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

<https://inegi.org.mx>

Asociación Mexicana de AFORES

<https://amafore.org>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

<https://www.gob.mx/consar>

## **12. ANEXO 1 – FORMATO DE LA PROPUESTA DE INICIATIVA**

Formato para la Propuesta de Iniciativa de Proyecto de Decreto para la creación de un estímulo fiscal en beneficio de los trabajadores que cuenten con un certificado emitido por el CONOCER.

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO VII “DE LOS ESTÍMULOS FISCALES”, EL CAPÍTULO XII DENOMINADO “DEL ESTÍMULO FISCAL A TRABAJADORES FORMALES CON CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES” DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**



## HONORABLE ASAMBLEA:

**Nombre XXX**, Senador(a) de la República por la LXIV Legislatura, integrante del **Partido XXX**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164, numeral 1, 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, me permito someter a la consideración de esta H. Soberanía, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE SE ADICIONA AL TÍTULO VII “DE LOS ESTÍMULOS FISCALES”, EL CAPÍTULO XII DENOMINADO “DEL ESTÍMULO FISCAL A TRABAJADORES FORMALES QUE CUENTEN CON UNA CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES” DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**, de conformidad con la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La competitividad refiere a todas aquellas condiciones que permiten a un país generar, atraer y conservar las inversiones necesarias para crear empleos, incrementar su productividad y atraer inversiones.

De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2018, elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), México se ubica en el lugar 46 de una lista de 140 países analizados. En 2017, México se situó en la posición 44, es decir, retrocedió dos posiciones en 2018.<sup>101</sup>

El reporte identifica el mercado laboral como un desafío respecto al incumplimiento de los derechos de los trabajadores y una elevada tasa impositiva laboral. México sigue rezagado en el rubro de educación, principalmente en la habilidad para enseñar a pensar y razonar.

---

<sup>101</sup> World Economic Forum. (2018). The Global Competitiveness Report 2018. Disponible en: <https://es.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

Hablar de capital humano es referirse a la “mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como a la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación” (OCDE, 2007).<sup>102</sup> En esas condiciones el capital humano es un factor de producción para el crecimiento económico.

Sobre ese tema, el último Índice de Capital Humano del 2017, elaborado por Foro Económico Mundial y que mide el potencial de la fuerza de trabajo, posiciona a México en el lugar 69 de 130 países con una puntuación de 61.25 sobre 100. El estudio resalta que nuestro país alcanza niveles comparativamente bajos de desempleo, incluso entre su generación joven.<sup>103</sup>

Por otra parte, la encuesta de Manpower Group sobre Escasez de Talento en México 2018, mostró que la principal razón por la que los empleadores no encuentran el talento que necesitan es la falta de habilidades técnicas y profesionales necesarias, seguido de la expectativa de un pago mayor del que se ofrece y la falta de experiencia o escasez de personas interesadas en el puesto.<sup>104</sup>

México no ha pasado por alto la importancia de la formación del capital humano por lo que, desde hace un par de años, ha regulado esta cuestión en su marco jurídico. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su artículo 3° que el Estado impartirá todos los tipos de modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la Nación.

Asimismo, la Ley General de Educación en su artículo 27, establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. Además, el

---

<sup>102</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. Disponible en: <https://www.oecd.org/insights/38435951.pdf>

<sup>103</sup> World Economic Forum. (2017). The Global Human Capital Report 2017. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (Consulta: 15 septiembre 2019)

<sup>104</sup> ManpowerGroup. (2018). Encuesta sobre Escasez de Talento en México 2018. Disponible en: [https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0/MG\\_EscasezdeTalentoMexico2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0](https://www.manpowergroup.com.mx/wps/wcm/connect/manpowergroup/db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0/MG_EscasezdeTalentoMexico2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=db65d29b-c8d3-46e9-9af5-fed9ef38a9d0) (Consulta 25 septiembre 2019)

artículo 43 señala que la educación para adultos comprende, entre otros, la formación para el trabajo.

Conjuntamente, el artículo 45 establece que la formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe, desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

A su vez, la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 3, 153 (A-X), 537 (f. III) y 539 (f. III), respectivamente, dispone que:

- a) Es de interés social promover y vigilar la capacitación el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones.
- b) Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad.
- c) El Servicio Nacional de Empleo tendrá, entre sus objetivos, organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- d) Corresponde a la Secretaría Del Trabajo y Previsión Social realizar actividades en materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores.

## **I. EL CONOCER, una entidad para impulsar la profesionalización del capital humano de México**

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional y demás normatividad mencionada en materia de capacitación y formación para el trabajo,

en el año de 1995 se crea un fideicomiso público considerado Entidad Paraestatal sectorizada en la Secretaría de Educación Pública, denominado Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) con el objeto de *“auxiliar al Ejecutivo Federal a impartir formación para el trabajo, misma que procurará la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados”*.<sup>105</sup>

El CONOCER es responsable de coordinar y consolidar el Sistema Nacional De Competencias (SNC), el cual está integrado por los Comités de Gestión por Competencias, Instrumentos de Transferencia del Conocimiento y Estructura Nacional de Evaluación y Certificación, con la finalidad de contribuir con lo siguiente:<sup>106</sup>

- Fortalecimiento del capital humano de México.
- Incremento de la productividad, movilidad laboral y nivel de vida de los trabajadores.
- Aumento de la competitividad y crecimiento económico de las empresas.
- Mejoramiento de la gestión del sector social, el gobierno y el sistema educativo nacional, y
- Una mejor alineación de la oferta educativa con los requerimientos de los sectores productivos, educativo, social y de gobierno.

Es decir, el CONOCER tiene como mandato principal reconocer los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes de las personas, adquiridas en su trabajo y a lo largo de su vida, con certificaciones nacionales y oficiales, a efecto de que México

---

<sup>105</sup> Contrato de fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. (2005). Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. Disponible en: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/31ee49a5-10f4-4264-9cb4-730691f53d0f/contrato\\_fideicomiso\\_conocer.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/31ee49a5-10f4-4264-9cb4-730691f53d0f/contrato_fideicomiso_conocer.pdf) (Consulta: 20 septiembre 2019)

<sup>106</sup> CONOCER. (2019). ¿Qué es el CONOCER?. Disponible en: [https://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/Que\\_es\\_el\\_CONOCER.pdf](https://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/Que_es_el_CONOCER.pdf) (Consulta 20 septiembre 2019)

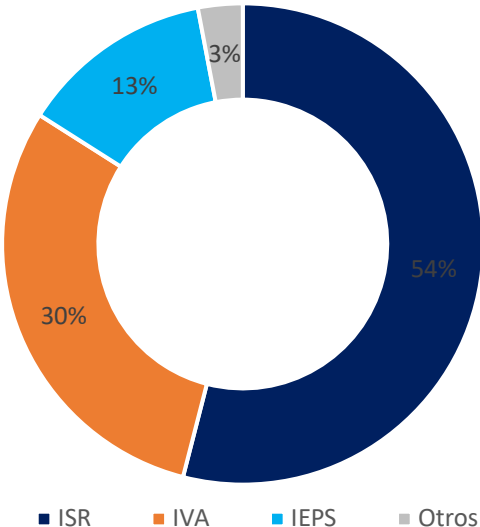
cuenta con empresarios, trabajadores, docentes, estudiantes y servidores públicos más competentes.

Sin embargo, ante las cifras arrojadas por los diversos estudios mencionados, es necesario realizar acciones más contundentes que permitan mejorar las condiciones de competitividad del país mediante el impulso de la profesionalización del capital humano de los diversos sectores productivos. Ante ello, el CONOCER se erige como una pieza fundamental para lograrlo. Por lo que esta iniciativa propone otorgar un estímulo fiscal del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a trabajadores formales que cuenten con una certificación en competencias laborales.

**II. Impuesto Sobre la Renta (ISR), la principal fuente de recaudación**

El ISR es un impuesto pagado por personas físicas y morales que representa 54.1% de la recaudación tributaria (impuestos).

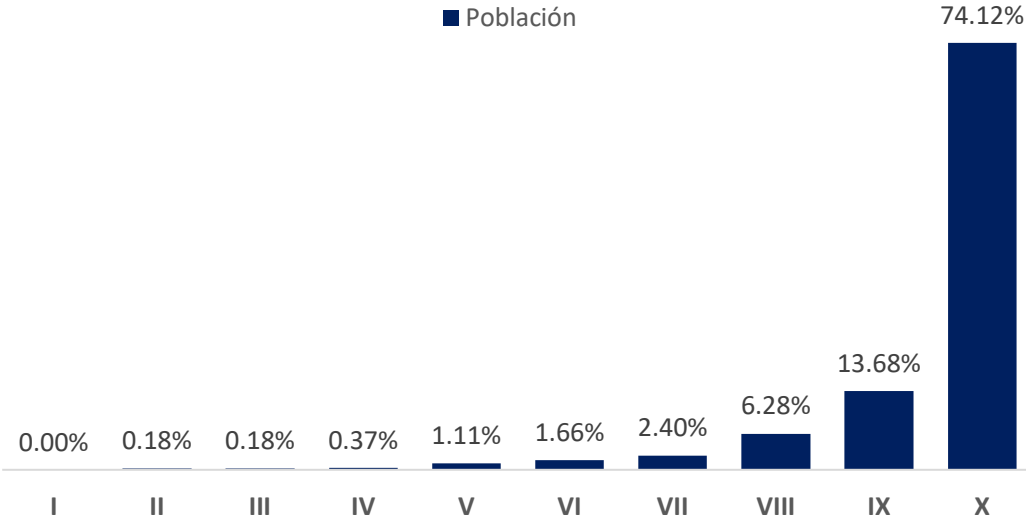
**Gráfica 1. Composición de los ingresos federales por tipo de impuesto**



Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal (2019).<sup>107</sup>

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la mayor parte de la recaudación del ISR proviene de los deciles más altos: el 10% de la población con mayores recursos aportan 3 de cada 4 pesos que se pagan de ISR. Sin embargo, la recaudación de este impuesto comienza desde el segundo decil.

**Gráfica 2. Contribución del pago de ISR por decil**



Fuente: SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público (2018).

La gráfica 2 tiene varias implicaciones:

- El ISR es un impuesto alto para los trabajadores de menor ingreso, pues la proporción que pagan de impuestos representa un mayor costo de oportunidad (respecto al costo de cubrir las necesidades básicas).

<sup>107</sup> Nota: Otros incluye impuesto sobre el patrimonio, impuesto al comercio exterior, impuesto sobre nóminas y asimilables, impuestos ecológicos, otros impuestos e impuestos no comprendidos en la Ley de ingresos Vigente.

- El SAT recauda muy poco de los asalariados con menores ingresos, ya que los primeros 5 deciles de la población sólo aportan el 1% de la recaudación de ISR.
- Este contexto desincentiva el trabajo formal, ya que el costo de trámites y servicios es proporcionalmente mayor al ingreso de la población con menos recursos. En 2018, el 56% de los asalariados eran informales, mientras que en países como Costa Rica, Brasil y Colombia era el 20%.
- En el resto de América Latina, los trabajadores con menores ingresos (deciles I a V) no pagan impuestos por concepto de ISR (tasa cero). México es la excepción en la región.

**Tabla1. Progresividad y redistribución del impuesto sobre la renta de personas físicas**

País	Decil									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Argentina	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.4%	0.9%	2.5%	9.1%
Brasil	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.7%	6.6%
Chile	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.3%	0.9%	7.1%
Colombia	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0.8%	4.4%
Costa Rica	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.5%	1.6%	5.3%
Ecuador	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%
El Salvador	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.4%	0.6%	0.9%	1.6%	4.8%
Honduras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	2.9%
Nicaragua	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.5%	4.8%
Panamá	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.7%	7.1%
Paraguay	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	1.2%
Perú	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.4%	0.8%	1.5%	5.8%
República Dominicana	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.6%	4.3%
Uruguay	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.5%	0.9%	1.8%	3.5%	8.4%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015, Encuestas de hogares 2011.

### III. Informalidad

La economía informal<sup>108</sup> se caracteriza por tener condiciones vulnerables para los trabajadores: falta de contratos laborales, prestaciones, protección social (salud, vivienda y pensión, entre otros) y mayor probabilidad de despidos injustificados.<sup>109</sup> Por el contrario, la formalidad reduce la incertidumbre laboral y la volatilidad del ingreso familiar, promueve la continuidad en la formación educativa de los hijos y fortalece la capacidad de hacer frente a adversidades económicas y de salud.<sup>110</sup>

El 56%<sup>111</sup> de la fuerza laboral de México trabaja en la economía informal, lo que reduce la productividad del país: por cada 100 pesos generados en México, solo 23 provienen de las personas que laboran en la informalidad.<sup>112</sup>

En México, la población económicamente activa (PEA) más joven es la más propensa a laborar en la informalidad, con 65 de cada 100 mexicanos entre 15 y 24 años.<sup>113</sup> Parte de esto se debe a que la economía informal es más intensiva en esfuerzo físico que en conocimientos técnicos, nivel educativo o experiencia laboral. Además, de los jóvenes valoran más la liquidez inmediata que la seguridad social.<sup>114</sup>

La informalidad tiene un efecto negativo en la calidad de vida y en el desarrollo profesional de los trabajadores, pero también en el crecimiento económico del país y en la recaudación fiscal. Un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) estima que, de regularizar las labores de la economía informal, el ingreso potencial adicional para la Hacienda Pública Federal por concepto del ISR sería de 427 mil millones de pesos al año,<sup>115</sup> es decir,

---

<sup>108</sup> La Organización Mundial del Trabajo considera el empleo informal todo trabajo remunerado que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos.

<sup>109</sup> Economía informal, OMT, 2019. En: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm> (Consulta: 12 septiembre 2019).

<sup>110</sup> Desigualdades en México, El Colegio de México, 2018.

<sup>111</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Indicadores de ocupación y empleo a abril 2019, INEGI, 2019.

<sup>112</sup> Investigación IMCO con datos de INEGI, 2015 a 2018. En: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/> (Consulta 17 septiembre 2019)

<sup>113</sup> ENOE, tercer trimestre de 2017, INEGI, 2017.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Impacto Informalidad en la Economía, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP), 2018.



2.2 veces el presupuesto destinado a Seguridad y paz para México en el Presupuesto de Egresos Federal 2019 (PEF2019).<sup>116</sup>

#### **IV. El ingreso de los mexicanos está asociado al nivel de escolaridad**

A mayor nivel educativo, mejores sueldos y salarios. En México, el salario promedio mensual de un trabajador con estudios de nivel secundaria es de 5 mil 852 pesos, mientras que un egresado de licenciatura percibe casi el doble (11 mil 467 pesos).<sup>117</sup>

El dilema no es que los trabajadores más preparados accedan a mayores ingresos, sino cómo mantener a los jóvenes estudiantes en las aulas educativas. Apenas uno de cada cinco mexicanos en el mercado laboral concluyó la educación superior, mientras que el 50% de los trabajadores sólo estudiaron la primaria o secundaria.<sup>118</sup>

Desde una perspectiva familiar, incorporar a los hijos al trabajo económico<sup>119</sup> o doméstico,<sup>120</sup> incrementa el ingreso y/o facilita las tareas del hogar. En ambos casos se mitiga parcialmente los efectos de la pobreza, especialmente en el corto y mediano plazo.<sup>121</sup> Sin embargo, esta estrategia de supervivencia condiciona las oportunidades educativas y laborales de los niños y adolescentes en el largo plazo, situación que termina afectando a 2.5 millones de niños y adolescentes (entre 5 y 17 años) que realizan algún tipo de actividad económica, de los cuales más del 40% no recibe un ingreso y sólo el 8% gana más de dos salarios mínimos (205 pesos diarios).<sup>122</sup>

---

<sup>116</sup> [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppef2020](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020) (Consulta: 20 octubre 2019)

<sup>117</sup> IMCO, Compara Carreras 2019, <https://imco.org.mx/comparacarreras/> (Consulta: 10 octubre 2019)

<sup>118</sup> *Ibid.*

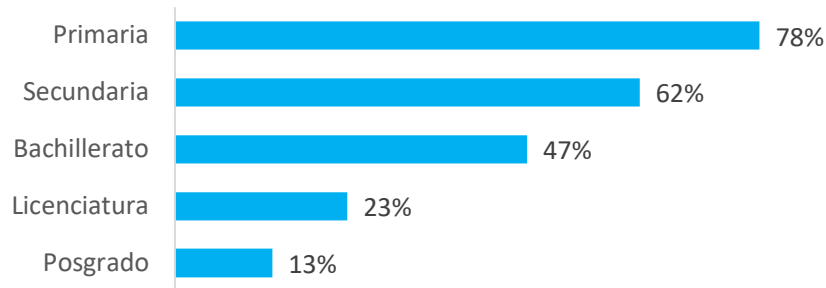
<sup>119</sup> El trabajo económico se dedica a la producción de bienes y servicios. Puede recibir o no un pago.

<sup>120</sup> El trabajo doméstico se refiere a las actividades que se realizan en casa, como lavar, planchar, barrer, preparar la comida, etc. que llevan a cabo niños y niñas en sus propios hogares sin recibir ningún pago.

<sup>121</sup> Sarai Miranda-Juárez y Liliana Navarrete, "El entorno familiar y el trabajo de niñas y niños de 5 a 11 años. México en dos momentos: 2007 y 2013", *Papeles de población* 22, no 89 (2016), 43-72, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252016000300043](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000300043) (Consultad 05 septiembre 2019).

<sup>122</sup> Cuéntame Población, "Niños que trabajan", Inegi Cuéntame, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P> (Consulta: 10 septiembre 2019)

### Gráfica3. Tasa de informalidad en la población ocupada por nivel educativo



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Inegi (2018).

Los riesgos de informalidad son menores conforme aumenta el nivel educativo. Es decir, a mayor nivel de escolaridad, mejores ingresos y más oportunidades de trabajo formal con prestaciones. En este contexto, lo más importante es invertir en las etapas escolares donde existe mayor vulnerabilidad de deserción, particularmente en los niveles de primaria y secundaria. Esto contribuirá a erradicar el trabajo infantil y a mejorar el nivel educativo de los trabajadores.

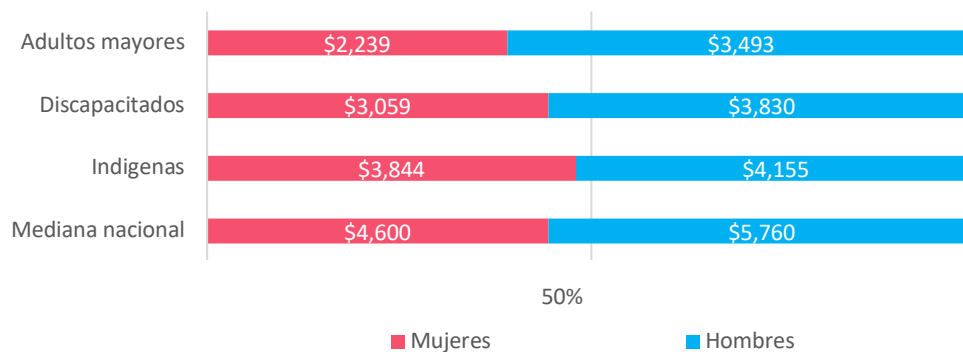
#### V. Grupos vulnerados, los más marginados en el mercado laboral.

En México, la mediana<sup>123</sup> del ingreso indica que la mitad de las personas que trabajan cuentan con un ingreso igual o inferior a 5.3 mil pesos al mes.<sup>124</sup> Sin embargo, este nivel de ingreso es inalcanzable para los segmentos poblacionales más vulnerados (adultos mayores, discapacitados e indígenas).

### Gráfica 4. Diferencial en el ingreso mensual por género en grupos minoritarios

<sup>123</sup> Considerando la pronunciada desigualdad en el ingreso en México, la mediana es una medida de tendencia central más realista que el promedio del ingreso.

<sup>124</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), 2019. Datos Abiertos. Indicadores Clave, Mediana del ingreso mensual real de los ocupados durante el primer trimestre de 2019. El 66% de la fuerza laboral son hombres y 33% mujeres.



Fuente: Inegi (2018), STPS (2019) y Coneval (2018).

## VI. La certificación de competencias laborales, un paso hacia la Cuarta Revolución Industrial

En medio de la Cuarta Revolución Industrial (4IR), la cual se caracteriza por un cambio rápido e inesperado en las economías y los mercados laborales a través de la automatización e intercambio de datos, se necesita una nueva visión compartida del talento para garantizar la movilidad social actual y futura.<sup>125</sup> Los cambios en la demanda de competencias laborales en la 4IR están trayendo nuevos desafíos a un sistema que ya tiene dificultades para identificar a las personas que se adaptan al trabajo y a las oportunidades. Por ejemplo, se estima que para el año 2022, las competencias laborales básicas que requerirán los trabajadores para realizar la mayoría de los cargos en un trabajo, en promedio, cambiarán en un 42%.<sup>126</sup>

Para mantenerse actualizados y seguir siendo relevantes para los empleadores, los trabajadores necesitan capacitarse y adquirir nuevas competencias. A su vez, las empresas enfrentan una necesidad apremiante de contar con estrategias para desarrollar talento y desarrollo, mientras que los centros educativos enfrentan presión para actualizar el enfoque y contenido de sus cursos. En consecuencia, existe una necesidad apremiante de representantes más eficientes que puedan transmitir las competencias que las personas adquieren a lo largo de su vida.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Foro Económico Mundial, 2019. Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

Los estándares de competencias laborales se utilizan cada vez más por los trabajadores, las empresas que generan empleos y los gobiernos para definir las habilidades y conocimientos requeridos para que las personas practiquen una actividad laboral. Las certificaciones de estándares de competencia permiten a las empresas comprender, en tiempo real, brechas de habilidades y fortalezas, además de desarrollar mejores métodos de colaboración del personal, capacitación interna y despliegue de talento.<sup>128</sup>

## VII. Estímulo fiscal a trabajadores formales con una certificación en competencias laborales

Con base en la Tabla de referencia del SAT para el pago del ISR de los trabajadores, la presente iniciativa propone crear un estímulo fiscal a los trabajadores con ingresos mensuales brutos por hasta 5 mil 300 pesos, siempre y cuando éstos cuenten con un certificado de competencias laborales otorgado por el CONOCER. El estímulo fiscal representa un subsidio del 100% a la cuota fija de pago de ISR, es decir, hasta 330.74 pesos al mes.

**Tabla 2. Pago de ISR por nivel de ingreso 2019**

Ingresos		Cuota fija pago ISR	% excedente límite inferior
Desde	Hasta		
\$0.01	\$578.52	\$0.00	1.92%
\$578.53	\$4,910.18	\$11.11	6.40%
\$4,910.19	\$8,629.20	<b>\$288.33</b>	10.88%
\$8,629.21	\$10,031.07	\$692.96	16.00%
\$10,031.08	\$12,009.94	\$917.26	17.92%
\$12,009.95	\$24,222.31	\$1,271.87	21.36%
\$24,222.32	\$38,177.69	\$3,880.44	23.52%
\$38,177.70	\$72,887.50	\$7,162.74	30%
\$72,887.51	\$97,183.33	\$17,575.69	32%
\$97,183.34	\$291,550.00	\$25,350.35	34%
\$291,550.01	>	\$91,435.02	35%

Fuente: SAT 2019

<sup>128</sup> Foro Económico Mundial, 2019. Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market.

Hoy en día, un trabajador formal que gana 5,300 pesos brutos al mes recibe 4,969.26 pesos netos, por lo que el pago de impuestos representa un costo equivalente entre dos y tres días de consumo de la “Canasta Básica Digna” de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Consami).

El estímulo fiscal para los trabajadores certificados por el CONOCER es un beneficio a cargo del Gobierno Federal otorgado a través de los empleadores al momento de efectuar la determinación de las retenciones del ISR por los salarios pagados. De este modo, el trabajador verá un incremento real en su ingreso neto de 6.66%, mientras que el cambio en la recaudación fiscal será marginal.

Actualmente, el CONOCER cuenta con un padrón de 2 millones 292 mil personas con un certificado de competencias laborales. Si la totalidad del padrón certificado trabaja en la economía formal y recibe un ingreso igual a 5 mil 300 pesos brutos al mes, la recaudación fiscal se reduciría en 9 mil 97 millones de pesos al año, es decir, en 0.51% el monto que recibe el Gobierno Federal por concepto de ISR.<sup>129</sup>

Dicho lo anterior, para acceder al estímulo fiscal, los trabajadores deberán contar con un Certificado avalado por el CONOCER, con base en el Registro Nacional de Estándares de Competencia (Renec)<sup>130</sup>, y estar dado de alta en el Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas (Renap).<sup>131</sup>

## **VIII. La propuesta es una medida progresiva**

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una medida progresiva es la deducción de impuestos al ingreso o al valor

---

<sup>129</sup> Los ingresos tributarios en 2018 fueron de \$3,311,373,400,000 pesos, de los cuales \$1,791,453,009,400 fueron por ISR.

<sup>130</sup> El RENECE es un catálogo donde puedes encontrar todos los Estándares de Competencia que describen, en términos de resultados, el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que requieres para realizar una actividad en el ámbito laboral, social, gobierno o educativo y es el referente que permite evaluar tus competencias y en su caso, obtener un certificado que lo respalde.

<sup>131</sup> El Renap se integra por una base de datos con información sobre las personas que han obtenido uno o más Certificados de Competencia, con base en Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia.

agregado de bienes y servicios para la población con menos recursos, ya que estas deducciones pueden contribuir a reducir la desigualdad entre la población.<sup>132</sup> En contraste, una medida regresiva es la deducción de impuestos a las contribuciones personales a las pensiones y a las hipotecas, pues estos beneficios los aprovechan la población con un mayor poder adquisitivo y que puede ahorrar.<sup>133</sup>

En virtud de las anteriores consideraciones, nos permitimos someter a la consideración de esta H. Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA AL TÍTULO VII “DE LOS ESTÍMULOS FISCALES”, EL CAPÍTULO XII DENOMINADO “DEL ESTÍMULO FISCAL A TRABAJADORES FORMALES CON CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES” DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

**ARTÍCULO ÚNICO-** Se adiciona el Capítulo XII “Del estímulo fiscal a trabajadores formales con certificación en competencias laborales”, comprendiendo el artículo 205, al Título VII “De Los Estímulos Fiscales”, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

**CAPÍTULO XII  
DEL ESTÍMULO FISCAL A TRABAJADORES FORMALES CON UNA  
CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES**

**Artículo 205.** Se otorgará un estímulo fiscal a los trabajadores formales con ingresos mensuales brutos hasta por 5 mil 300 pesos, siempre y cuando éstos cuenten con un certificado de competencias laborales otorgado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

---

<sup>132</sup> OCDE, 2017. Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report, pág. 50.

<sup>133</sup> OCDE, 2017. Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report, pág. 50.

Para efectos del presente artículo, el estímulo fiscal representa un subsidio del 100% a la cuota fija de pago del Impuesto Sobre la Renta, es decir, hasta 330.74 pesos al mes, por un periodo de doce meses naturales.

## **TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**Artículo Segundo.** Lo dispuesto en esta la presente reforma sólo será aplicable para aquellas personas que reciban al menos una certificación anual por competencias avalada por el CONOCER, a partir del año inmediato anterior a su entrada en vigor y aplicará exclusivamente para el año fiscal en el que el contribuyente haya recibido dicha certificación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República el día XX de XX de 2019.

**SEN. XXX**

### **13. ANEXO 2 – HOJA DE RUTA PARA LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA**

Se ha mencionado en el cuerpo de la presente investigación que no basta, en esta y en la mayoría de las recomendaciones de política pública, con una reforma legal para lograr su adecuada implementación. Si bien se trata de un insumo fundamental, ello no es suficiente para materializar los objetivos planteados en el Análisis del impacto potencial de un incentivo a quien capacite, evalúe y certifique competencias laborales a sus trabajadores. Por ello, se recomienda realizar las siguientes actividades:

#### **a) Sensibilización de actores relevantes**

Lograr la eficacia de la norma, su debida implementación, requiere de la participación del componente humano. De todos los actores relevantes; es decir, empleadores, empleados, agentes de interés como cámaras empresariales de todos los sectores, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, colegios, fundaciones, barras, representantes gubernamentales y todos aquellos grupos que puedan incidir en mejorar las competencias laborales.

A la par de la convocatoria a todos esos actores, se deberá estructurar un esquema permanente de interacción con la finalidad de sensibilizar, por área o sector, a efecto de la comprensión plena en el alcance de la iniciativa que aquí se propone. La consecuencia natural de estos ejercicios será la generación de condiciones de apoyo a un proyecto que, como se ha observado, cuenta con documentación que en su momento se requerirá en sede legislativa para la presentación formal de la iniciativa de mérito, además de aprovechar los ejercicios de Parlamento Abierto en donde se incluyan todas esas voces.



## **b) Presentación e la iniciativa**

La presente iniciativa de reforma deberá ser presentada en atención a lo siguiente:

1. De acuerdo con el artículo 72, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la *“La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”*.
2. En ese sentido la Iniciativa ISR debe discutirse primero en la Cámara de Diputados, por lo que en caso de que la iniciativa se presente en la Cámara de Senadores (por un Senador) se remitirá a la Cámara de Diputados.
3. Presentada la iniciativa en la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva la puede turnar a una o más comisiones para su dictaminación. Es decir, puede turnarla a:
  - a. Comisión de Hacienda y Crédito Público como comisión única.
  - b. Comisión de Hacienda y Crédito Público más otra comisión o comisiones que considere que corresponda el asunto, como comisiones unidas.

Lo más probable es que se turne también a la Comisión de Trabajo y Previsión Social o a la Comisión de Educación por la naturaleza de la iniciativa. Pero en cualquier supuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen.

4. La Comisión de Hacienda y Crédito Público puede dictaminar en dos sentidos:
  - a. Dictamen en sentido positivo (aprueba).
  - b. Dictamen en sentido negativo (rechaza).
  
5. Una vez elaborado el dictamen, la Comisión de Hacienda y Crédito Público remite el dictamen a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para que ésta haga la declaratoria de publicidad para conocimiento previo de los legisladores.

La declaratoria de publicidad tiene como objeto dar a conocer el contenido del dictamen que será sometido posteriormente a discusión y votado por el Pleno en una sesión ordinaria.

6. Después de la declaratoria de publicidad, la Mesa Directiva incluye el dictamen en el orden del día de la sesión ordinaria correspondiente para su discusión y votación en el Pleno.
  
7. Según el sentido del dictamen (positivo o negativo), la votación del Pleno puede derivar en dos situaciones:
  - a. Aprueba dictamen en sentido positivo: se remite a Cámara de Senadores como cámara revisora (ahora se llama minuta).
  - b. Aprueba dictamen en sentido negativo: se desecha y se termina el proceso.
  
8. Recibida la minuta en Cámara de Senadores, se lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de Diputados (Cámara de origen). Es decir, la Mesa Directiva

del Senado turna la minuta a una o más comisiones para su dictaminación. Puede turnarla a:

- a. Comisión de Hacienda y Crédito Público como comisión única.
- b. Comisión de Hacienda y Crédito Público más otra comisión o comisiones que considere que corresponda el asunto, como comisiones unidas (en el Senado casi siempre la turnan también a la Comisión de Estudios Legislativos Primera o Estudios Legislativos Segunda).

En cualquier supuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen.

**9.** La Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado puede dictaminar en tres sentidos:

- a. Dictamen en sentido positivo y aprobado en su totalidad.
- b. Dictamen en sentido positivo, pero con modificaciones o desechado en parte.
- c. Dictamen en sentido negativo y desechado en su totalidad.

**10.** Una vez elaborado el dictamen, la Comisión de Hacienda y Crédito Público remite el dictamen a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, para que enliste el dictamen de primera lectura en el orden del día de la sesión ordinaria correspondiente, para conocimiento previo de los legisladores.

Los dictámenes pueden ser sujetos a dos lecturas, pero generalmente se dispensa la segunda lectura y se pasa directo a la discusión y votación.

11. Después de las lecturas en el Pleno, se enlista el dictamen en la sesión ordinaria correspondiente para su discusión, votación y, en su caso, aprobación.
12. Según el sentido del dictamen (positivo o negativo), la votación del Pleno puede derivar en dos situaciones:
  - a. Aprueba dictamen en sentido positivo y aprobado en su totalidad: se remite al Ejecutivo y, de no tener observaciones, lo publicará en el DOF.
  - b. Aprueba dictamen en sentido positivo, pero con modificaciones o desechado en parte: se devuelve a la Cámara de Diputados quienes discutirán únicamente sobre las modificaciones o lo desechado por el Senado. Si Diputados aprueban las modificaciones hechas por el Senado se pasa al Ejecutivo para su publicación en el DOF.
  - c. Aprueba dictamen en sentido negativo y desechado en su totalidad: se devuelve a la Cámara de Diputados con las observaciones que hubiese hecho el Senado. Se discute nuevamente en Diputados y si de nuevo fuese aprobado, se remite al Senado y, si éste aprueba, lo manda al Ejecutivo para su publicación en el DOF, si no aprueba la iniciativa, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

### **c) Evaluación de impacto**

Toda recomendación de política pública requiere indiscutiblemente ir más allá de los resultados. Esto quiere decir que no bastará con contar el número de sesiones de sensibilización, reformas, encuestas de opinión, entre otros. Se ha tocado el tema del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que dará lugar a analizar a profundidad el impacto de la iniciativa en las finanzas públicas.

Al respecto, cabe enfatizar en el presente apartado lo siguiente. Hay dos formas de ver este tipo de incentivos: desde las empresas y las personas. Pero los incentivos fiscales solo pueden beneficiar a los trabajadores, ya que son quienes pagan los impuestos de su trabajo (aunque la empresa lo retenga y pague al SAT). Desde un punto de vista de las empresas, éstas incrementan sus ingresos a través de una mayor productividad de los trabajadores; además de que las capacitaciones ya las deducen como gastos.

El enfoque del estudio fue por dos vías: por un lado, tener un impacto marginal en el gasto fiscal (menos del 1% de la recaudación). Pero la reducción de la pobreza, en donde un incremento en el ingreso de los trabajadores podría reducir el número de pobres en México, con base en la metodología de la pobreza multidimensional de CONEVAL (lo cual es una de las prioridades de la agenda pública actual). Además, un ingreso adicional representa un mayor gasto por parte de los trabajadores, lo que indirectamente aumenta la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

A partir de lo anterior se podría realizar un análisis en cada industria, en cada sector, ya que esos beneficios en la productividad varían de manera significativa. Ese es uno de los siguientes estudios que se deberán realizar una vez logrados con éxito los puntos a) y b), respectivamente, mencionados en este apartado.