

# Retos recientes del desarrollo y de la movilidad social

## Recent challenges of development and social mobility

Journal of Economic Literature (JEL):

I, I31, O1

**Palabras clave:**

Salud, educación y bienestar  
Calidad de vida  
Desarrollo económico

**Keywords:**

Health, Education and Welfare  
Quality of Life  
Economic Development

### Resumen

En este ensayo se presentan algunos de los desafíos más importantes que están pendientes en la agenda de desarrollo social del país, y se sugiere que para avanzar es necesario establecer una Política Social de Estado. Partiendo de ello, se presenta una serie de políticas viables que conducirían a una mejora sustantiva de bienestar de la población, pero al mismo tiempo se señalan algunos obstáculos para lograrlo.

### Abstract

In this essay we present the major challenges that are still pending in Mexico's Social Policy Agenda. In order to advance we argue that the design and establishment of a State Social Policy is needed. From that point of departure, a series of policy options are presented which would considerably contribute to the improvement of generalized social welfare, in spite of several obstacles that need to be overcome.

**Enrique Cárdenas Sánchez\***

Universidad Iberoamericana-Puebla  
enrique.cardenas@iberopuebla.mx

### Introducción

México no ha logrado crecer a tasas elevadas desde hace más de treinta años. Ello ha obstaculizado el desarrollo económico y ha polarizado a la sociedad y al país. La pobreza y la desigualdad han persistido desde hace ya décadas y ello se ha debido –en buena parte–, a la falta de movilidad social. El origen de las personas sigue marcando, en una alta proporción, el destino de los individuos, pues el futuro de las personas mucho depende del lugar donde se nace. Los retos del desarrollo social son enormes y en algunos casos se han agravado aún más, al tiempo que ha habido cierto progreso en factores que afectan el bienestar de la población.

El propósito de este ensayo es brindar una primera aproximación de los retos esenciales que enfrenta el país en cuanto a desarrollo social, y ofrecer

**228**

alternativas de política económica viable y efectiva que los enfrente. Una vez presentado el estatus de algunos de los componentes esenciales del desarrollo social, se analizan diversas propuestas de política pública que permitan vencer los retos y ofrecer alternativas de crecimiento económico incluyente y sostenible. Evidentemente, se trata solamente de mostrar algunas de las opciones de política que son accesibles. En el último apartado se presentan algunos de los avances mínimos que se deben lograr para un desarrollo económico sostenido.

#### *a) Desarrollo, pobreza y desigualdad*

Iniciamos con una rápida revisión de indicadores de desarrollo social como punto de partida para presentar algunas de las recomendaciones de política pública que se han construido a lo largo ya de muchos años en el país. En general, se puede hablar de una gran persistencia de factores de atraso que han caracterizado a la sociedad mexicana en los últimos años y que son enteramente visibles. Esta persistencia se ha mostrado más en unos aspectos, como la pobreza y la desigualdad, que en otros, como salud y la escolaridad. Así, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que representa los avances en las variables económicas a través del Producto Interno Bruto (PIB), también considera avances sociales generalmente aceptados, como la esperanza de vida y el nivel de escolaridad. La evolución del IDH de México muestra que ha aumentado muy gradualmente desde hace treinta años, pero su velocidad de mejora ha sido relativamente baja comparada con otros países, especialmente en los últimos dos sexenios. Mientras el IDH apenas aumentó de 0.736 en 2006 a 0.757 en 2012, llegó a 0.774 en 2017. Por ello, el lugar de México ha descendido a nivel mundial del nivel 61 en 1990 al 74 en la actualidad.

En el caso particular de los niveles de pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) muestra que desde que se han computado cifras de pobreza moderada y de pobreza extrema, los avances no han sido sustantivos. La Figura 1 muestra dicha persistencia a lo largo de casi treinta años. Los índices de pobreza han sido persistentes tanto en términos porcentuales de la población como en números absolutos, salvo en los años posteriores a la crisis de 1994-1995 en que aumentaron mucho y luego disminuyeron. De 2008 al 2016, la población en pobreza aumentó de 49.5 a 53.4 millones de personas.

La política social de ayudar a la población de menores ingresos a través de programas de apoyos condicionados y de subsidios dirigidos en lugar de subsidios generales, que se inició desde la década de 1990, ha significado una mejora de niveles de vida al reducir las carencias mínimas, pero no han logrado disminuir significativamente y menos erradicar la pobreza (Figura 2). Dado que los condicionantes están relacionados con salud y escolaridad, esos índices han mejorado, pero no así los niveles de ingreso. La razón es que el desenvol-

La política social de ayudar a la población de menores ingresos a través de programas de apoyos condicionados y de subsidios dirigidos en lugar de subsidios generales... no han logrado disminuir significativamente y menos erradicar la pobreza

vimiento de la economía no ha sido lo suficientemente vigorosa, en particular donde existe mayor población indígena y de menor escolaridad, por lo que no se han ofrecido el número y la calidad de empleos que aumente la productividad y por ende sus niveles salariales (Levy). Eso ha ocurrido especialmente en el sur del país. En su conjunto, una tasa de crecimiento de apenas 2.9% del PIB promedio en los últimos 10 años –y 1.7% en términos per cápita– no permite abatir los niveles de pobreza. Es necesario crecer mucho más rápido para erradicarla.

Es importante mencionar que la lucha contra la pobreza ha estado influenciada por la forma como la mide el Coneval. Tras el cambio de metodología a una definición multifactorial de la pobreza, en donde se definieron seis carencias, los gobiernos se enfocaron generalmente a resolver aquéllas cuyo costo fuera el menor, para poder avanzar en los indicadores de pobreza más rápidamente. Esa estrategia no es en sí misma mala pues ayuda a enfocar los esfuerzos específicos en lugar de gastar los recursos en otras cosas, pero puede sesgar de alguna manera el mejoramiento de la realidad.

En algunos casos, el propio gobierno correspondiente –casi siempre a nivel estatal– relajó los requisitos o indujo la contestación de los usuarios para cubrir alguna de estas carencias y así obtener mejores resultados (Acción ciudadana frente a la pobreza, <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/el-fracaso>, consultado el 20 de noviembre de 2018).

La pobreza extrema tampoco ha disminuido como ha ocurrido en otros países, especialmente en América Latina durante el auge de los precios de los *commodities* de hace unos años. La pobreza extrema en México se calcula, en 2016, en 7.6 millones de personas en esa condición, que representan 9.4% de la población (Coneval). Los avances en los últimos años ha sido pocos, a pesar de contar con recursos adicionales que se han invertido en programas sociales que, lamentablemente, casi siempre se han utilizado como instrumentos clientelares para fortalecer a un partido político o al gobernante en turno. Por ejemplo, ha sido imposible, por la resistencia política, construir un padrón único de beneficiarios de programas sociales que sea confiable, transparente y auditable para minimizar su uso político.

En buena medida, los programas sociales a nivel federal y a nivel estatal han sido secuestrados por el interés político partidista que se expresa en la lucha electoral (Casar y Ugalde, 2018).

La pobreza está acompañada por la desigualdad y la discriminación. Su medición, desde que se lleva a cabo, muestra también una fuerte persistencia y poco impacto redistributivo de la política pública. El coeficiente de Gini ha fluctuado relativamente poco alrededor del 0.47 en los últimos años (INEGI). La poca disminución del coeficiente de Gini a pesar del ejercicio de la política

los programas sociales han sido secuestrados por el interés político partidista que se expresa en la lucha electoral

pública parecen deberse a una serie de factores. Primero, a que la misma política pública no es siempre consistente con un objetivo de menor desigualdad. Hay impuestos regresivos que no se contrarrestan con un gasto progresivo. Es decir, en conjunto la acción de la Hacienda Pública no actúa consistentemente con este propósito. Segundo, la estructura del presupuesto en los rubros de impacto social, como son educación, salud, pensiones y aseguramiento están sesgados hacia beneficiar a pocos a costa de muchos. Por ejemplo, no hay suficientes recursos para los programas de atención a la primera infancia y la mejora de la calidad de la educación básica, en relación al costo de un alumno en la educación superior. En los últimos años, afortunadamente esto comenzó a modificarse mediante las escuelas de tiempo completo, cuyo impacto ha sido mucho mayor en las poblaciones menos favorecidas (Cabrera Hernández, 2015). Actualmente se cuenta ya con más de 25 mil escuelas de tiempo completo que han mostrado un impacto positivo.

Lo mismo ocurre con la segmentación del sistema de salud que desaprovecha los recursos escasos en sus instituciones, al no aprovechar las economías de escala. La ubicación y uso de los hospitales de especialidad que se han construido en diversas partes del país no siempre están enfilados a ofrecer sus servicios a más usuarios, independientemente del sistema al que pertenezcan (IMSS) (ISSSTE), Seguro Popular (De la Torre y Becerra, 2018).

En tercer lugar, la persistencia de la desigualdad se debe a la transmisión intergeneracional de rezagos sociales y culturales de origen (de la Torre, 2018).

Es decir, personas que nacen en un entorno vulnerable y de bajos ingresos difícilmente alcanza niveles elevados de bienestar cuando son adultos. Sólo 4% de quienes nacen en el primer quintil de la población logran llegar al primer quintil más rico. En cambio, quienes nacen en el quintil más rico, 52% de ellos se queda en ese quintil y sólo 3% baja a la parte más baja de la distribución. Es decir, hay muy baja movilidad social en México (Vélez *et al.*, 2013).

Así, es indispensable que la política pública en general se enfoque en un rápido crecimiento económico con el atributo que sea incluyente, que eleve la productividad, y que se acompañe de una mejor distribución del ingreso a través de salarios más elevados.

### *b) Educación y salud*

La educación en México ha avanzado sistemáticamente desde hace ya muchos años, buscando encontrar el mejor sistema posible. De un centralismo absoluto de la Secretaría de Educación Pública se transitó hacia la descentralización a las entidades federativas, con tropiezos y resistencias. Este proceso, que coincidió con la fuerza creciente de los gobernadores a costa del Ejecutivo Federal durante el sexenio de Vicente Fox, trasladó la responsabilidad a los estados pero

que la política pública en general se enfoque en un rápido crecimiento económico con el atributo que sea incluyente, que eleve la productividad, y que se acompañe de una mejor distribución del ingreso a través de salarios más elevados

Las calificaciones de México en exámenes estandarizados a nivel internacional siguen siendo mediocres en todas las materias y los avances son apenas perceptibles

si bien el nivel de escolaridad ha aumentado, existe una alta deserción entre la secundaria y la preparatoria. Menos de la mitad de los alumnos que terminan la secundaria concluyen la educación media superior. Sólo 18 de cada 100 alumnos concluyen sus estudios universitarios.

no siempre con los recursos suficientes. No obstante, continuó el proceso de escolarización y el número de años promedio de permanencia escolar llegó a 9.2 años promedio en 2017. Sin embargo, sigue habiendo una gran desigualdad en el logro educativo, sobre todo en la educación media superior y superior (CEEY, 2018).

La educación media se volvió legalmente obligatoria y en 2013, en el Pacto por México, se aprobó la Reforma Educativa. De esa forma, se levantó un censo que dio cuenta de la infraestructura educativa disponible en el país, del personal docente y administrativo, de las condiciones de cada escuela en el país. Lamentablemente este censo sólo sirvió de punto de partida, en lugar de convertirlo en un instrumento vivo de seguimiento de los avances en el sector. Ello no permite medir con claridad el avance en cada una de las categorías que se revisaron.

Las calificaciones de México en exámenes estandarizados a nivel internacional siguen siendo mediocres en todas las materias y los avances son apenas perceptibles.

Las diferencias en el desempeño escolar entre escuelas públicas y privadas no es muy significativo, pero la varianza es enorme. Muy pocas escuelas son de alto nivel de desempeño y por ello el promedio nacional en exámenes estandarizados es mediocre. En el examen Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2015, sólo 17.6% de los alumnos tuvieron una nota satisfactoria o mejor en ciencias, 16.4% en el caso de matemáticas, y 24% en lectura.

El logro educativo se transmite de una generación a otra y depende en buena medida de la escolaridad del padre. Sólo 5% de los estudiantes cuyos padres no tuvieron estudios alcanzan a obtener un título universitario. Por el contrario, 59% de los hijos de padres profesionistas llegaron a estudiar el nivel universitario (Encuesta ESRU de Movilidad Social 2011).

Las percepciones por nivel de escolaridad, *ceteris paribus*, son relativamente planas entre aquellas personas sin estudios, con primaria completa y hasta secundaria. Las diferencias son de alrededor de 37% en la percepción entre personas sin estudios y aquellos con secundaria completa. Una vez que los jóvenes completan su educación media superior, su nivel de percepción aumenta de forma significativa, alrededor de 31% con relación a secundaria, y aumentan aún más rápidamente si el alumno termina una licenciatura. En ese caso, en promedio, un joven con licenciatura gana 63.6% más que alguien con preparatoria completa. A nivel posgrado, el salario es 52.9% mayor que el que se paga a una persona con licenciatura, y 150% más de lo que se paga a alguien con nivel de preparatoria.

En suma, si bien el nivel de escolaridad ha aumentado, existe una alta deserción entre la secundaria y la preparatoria. Menos de la mitad de los alumnos que terminan la secundaria concluyen la educación media superior. Sólo 18 de cada 100 alumnos concluyen sus estudios universitarios.

El sector salud ha tenido una transformación importante desde hace ya más de un decenio. Haber establecido en la Constitución el derecho a la salud, impuso una gran demanda de acciones por parte del Estado para hacerlo efectivo. En especial, se estableció el llamado Seguro Popular para dar acceso a cualquier persona, una vez registrado, a los servicios de salud. Este subsistema se agregó a las demás instituciones de salud en el país, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los sistemas estatales y los directamente administrados por la Secretaría de Salud. Con estos nuevos servicios, y los avances de los ya existentes, 87% de la población tuvo acceso a los servicios de salud de una manera u otra en 2017. Incluso, existe un traslape de personas que están inscritos en más de una institución.

Si bien la cobertura del servicio ha aumentado, el acceso no llega a ser todavía efectivo pues la disponibilidad de médicos, medicinas y otros insumos indispensables no siempre están disponibles en todos los lugares. Tampoco es factible para toda la población recibir los servicios médicos necesarios por la ubicación de las diversas instalaciones médicas. Existe también cierta ineficiencia al contar con hospitales de nivel similar en lugares dónde la población pertenece a otro sistema y por tanto no tiene acceso a ese hospital. En ese caso, los pacientes tienen que trasladarse a otros lugares para ser atendidos.

En términos de presupuesto, es indispensable invertir muchos más recursos en la prevención de las enfermedades que en su curación. Es mucho más barato tratar infinidad de males si se atienden de forma temprana que cuando la enfermedad ya está avanzada. Tal es el caso de enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes, que se ha convertido un problema de salud pública sumamente grave (De la Torre y Becerra, 2018). También es necesario invertir más recursos en la atención de primer contacto, donde se encuentra 80% de las necesidades médicas, para evitar que muchos de ellos lleguen a instituciones hospitalarias lo que implica más recursos económicos y humanos especializados.

El Sistema de Salud requiere una transformación profunda para aprovechar mejor los recursos, brindar mejor servicio, y asegurar un bienestar mayor para la población.

Hasta ahora, los sistemas se encuentran aislados entre sí, se generan pocas sinergias y no se aprovechan economías de escala y externalidades positivas. El diagnóstico del Sistema de Salud y la propuesta para su transformación estructural fue consensuada desde antes del inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto. Varias instituciones de salud a nivel nacional, federal y estatal, sindicatos y organizaciones civiles y académicas llegaron a acuerdos para la transformación del Sistema de Salud (Organización Panamericana de la Salud, 2013). Incluso fue incorporado en el Pacto por México.

El Sistema de Salud requiere una transformación profunda para aprovechar mejor los recursos, brindar mejor servicio, y asegurar un bienestar mayor para la población

la polarización regional se ha agudizado en los últimos años. Los estados del sur se han seguido rezagando en comparación con los estados del centro y norte del país

Las fallas de mercado, que polarizan más, sólo pueden superarse por intervención estatal que mejore los prospectos económicos del sur

Los montos de inversión pública y de incentivos a la inversión privada no han sido suficientes para modificar la polarización existente... es necesario diseñar políticas de Estado para lograr un crecimiento más alto, incluyente y sostenido

Lamentablemente, el gobierno no se enfocó suficientemente en ese esfuerzo, hubo oposición de algunas instituciones como el IMSS, y los avances en la transformación requerida fueron por tanto incompletos y limitados.

### *c) Desigualdad regional*

El fenómeno de la polarización regional se ha agudizado en los últimos años. Los estados del sur se han seguido rezagando en comparación con los estados del centro y norte del país. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la polarización regional se ha exacerbado. Se acercó la frontera norte y disminuyeron los costos de transporte y transacción para los estados más cercanos a los Estados Unidos, lo que atrajo inversión en carreteras, puertos, universidades y otra infraestructura social. Los esfuerzos del gobierno por contrarrestar esta tendencia fueron absolutamente insuficientes.

Hubo poca inversión pública y privada, continuó el aislamiento de regiones y comunidades, poco crecimiento y desarrollo. De hecho, al menos 10 estados del centro y norte del país han estado creciendo a tasas de entre 4 y 6% anualmente durante más de diez años, mientras que en la región sur la tasa de crecimiento es oscila alrededor del cero por ciento (Cárdenas 2015). Al cabo de un decenio o más, las diferencias son notables y tienden a acrecentarse.

Las fallas de mercado, que polarizan más, sólo pueden superarse por intervención estatal que mejore los prospectos económicos del sur. Por ello se crearon las regiones económicas especiales en el sexenio de Peña Nieto, pero sus alcances han sido más bien limitados. Los montos de inversión pública y de incentivos a la inversión privada no han sido suficientes para modificar la polarización existente.

Es necesario mencionar que en los estados y regiones cuyo crecimiento ha sido elevado y sostenido, los índices de pobreza, desigualdad y rezago son muy inferiores a los del resto del país. Por ejemplo, la pobreza en los estados mencionados es mucho menor que en el sur. Lo mismo ocurre con la desigualdad, de acuerdo con las cifras del Coneval, y también con la movilidad social (Delajara y Graña). El crecimiento mayor del norte del país va acompañado de menor desigualdad y de mayor movilidad social respecto del sur. Así se ha logrado un crecimiento más alto e incluyente en los estados de mayor prosperidad, que aquellos donde la movilidad social y la desigualdad es más elevada.

De la experiencia nacional de los últimos decenios se desprende una conclusión poderosa: es necesario diseñar políticas de Estado para lograr un crecimiento más alto, incluyente y sostenido. Los cambios de políticas que hemos enfrentado al cambiar un sexenio al otro han disminuido su efectividad. En ocasiones, verdaderas “ocurrencias” han sustituido a planes bien pensados, o programas claramente inefectivos no se eliminan o corrigen por intereses par-

... igualar las oportunidades para todos, independientemente de su origen socioeconómico, grupo étnico, género o condición laboral, permite aprovechar al máximo el talento de las personas

Uno de los instrumentos idóneos para asegurar la igualdad de oportunidades mencionada es la existencia de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) efectivo y sostenible

ticulares que poco tienen que ver con el interés de las mayorías. Los tiempos de maduración del cambio socioeconómico son largos y complicados. Están sujetos a caprichos o cambios en el entorno nacional o internacional que obligan a modificar el rumbo. Lo que pareciera congruente es diseñar políticas de estado que trasciendan los periodos presidenciales para lograr mayor éxito.

El enfoque de igualar las oportunidades para todos, independientemente de su origen socioeconómico, grupo étnico, género o condición laboral, permite aprovechar al máximo el talento de las personas. Si las oportunidades son las mismas para todos, desde el embarazo de la criatura hasta su lecho de muerte, a lo largo de toda la vida de la persona, se maximiza la probabilidad de evitar que su origen sea determinante para su futuro. Es decir, al asegurar las posibilidades de desarrollo de la persona a lo largo de toda su vida, sus condiciones iniciales serán cada vez menos importantes para explicar su futuro. Cada vez más, el éxito socioeconómico dependerá crecientemente de cada quien, y menos de quien se es amigo, cual fue tu nivel de riqueza al nacer, etcétera.

Uno de los instrumentos idóneos para asegurar la igualdad de oportunidades mencionada es la existencia de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) efectivo y sostenible. Este sistema incluye los servicios de atención a la primera infancia, salud, seguros de desempleo y de prevención de catástrofes, y una pensión para la vejez. El SPSU otorgaría acceso efectivo a los servicios de salud, educación de calidad hasta al menos la preparatoria, aseguramiento para evitar que las trayectorias de vida se trunquen por accidentes u otro tipo de incidentes, y que una pensión básica evite la pobreza de los viejos.

Para su implementación, el SPSU requiere un diseño integral, que considere a las instituciones y los programas como parte de un todo y se enfoquen, todas ellas, a proveer un piso mínimo de bienestar a todos los habitantes del país. Se trata de un andamiaje institucional que provea los servicios independientemente del estatus laboral y condición socioeconómica de las personas, donde no exista discrecionalidad en el acceso, y donde la calidad de los servicios aumente gradualmente hasta alcanzar a que sea la misma en cualquier parte del país.

Los avances para la construcción del SPSU han sido importantes pero disparados, y sobre todo no se han conceptualizado como un sistema integral. Esta característica ha obstaculizado tanto su evolución como su efectividad. Así, si ya no importa el origen socioeconómico de las personas para cursar la primaria y casi la secundaria, la calidad escolar es tan diversa que persiste una gran diferencia entre el desempeño de alumnos en diversas partes del país. Lo mismo ocurre con los servicios de salud. Se han construido muchos hospitales y centros de salud, pero siguen faltando medicinas y personal médico en muchos de ellos lo que impide brindar un servicio aceptable.

La estructura institucional y de financiamiento de lo que sería un SPSU no se ha concebido como tal, y requiere cambios importantes. Por ejemplo, se

El sistema de pensiones debe modificarse para asegurar una pensión mínima para todos, aunque ello signifique aumentos en la edad de retiro, reglas comunes para todos los sistemas que eviten la inequidad existente, y aumentos en las aportaciones para asegurar viabilidad y suficiencia en el largo plazo

requiere transformar el Sistema de Salud en la línea propuesta por la Organización Panamericana de la Salud y que ya había logrado un amplio consenso; le reforma educativa, ahora en riesgo de cancelación, debe asegurar mejoras en la calidad de las escuelas, maestros y desempeño estudiantil en programas de estudio más pertinentes para los niños y jóvenes. El sistema de pensiones debe modificarse para asegurar una pensión mínima para todos, aunque ello signifique aumentos en la edad de retiro, reglas comunes para todos los sistemas que eviten la inequidad existente, y aumentos en las aportaciones para asegurar viabilidad y suficiencia en el largo plazo.

En este sentido, debe revisarse el papel del Infonavit, pues en esencia ya cumplió el mandato por el cual fue creado y el sistema financiero ya provee sus servicios hipotecarios a la población de bajos ingresos. Sin embargo, sigue recibiendo 5% de los salarios de los trabajadores, mismos que podrían destinarse, íntegramente, a aportaciones para el retiro de los trabajadores. De esta manera podrían aumentar de 6 a 11%, lo cual ya se acerca a estándares internacionales para permitir proveer una pensión digna.

También debe considerarse la propuesta de disminuir las aportaciones obrero patronales de la seguridad social y sustituirlas con el cobro del Impuesto al valor Agregado (IVA) a alimentos procesados y fuera de una canasta básica, lo que generaría recursos adicionales y cercanos a los suficientes para financiarlo (Anton *et al.*, Chávez *et al.*). Este proceso podría ser gradual para dar tiempo a que las empresas se ajusten al cambio y que se transformen los sistemas públicos. En un estudio reciente de Florian Chávez, *et al.*, se muestra que la eliminación de las cuotas obrero patronales para el seguro de salud y maternidad llevaría a un aumento en la formalización de la economía que alcanzaría 75% en 10 años (Chávez-Juárez, *et al.*). Sólo ello aumentaría la recaudación fiscal y permitiría, en principio, elevar la productividad y por tanto el crecimiento económico. Si a esta propuesta se le agrega un requisito a las empresas para lograr el beneficio de no pagar las cuotas obrero patronales, que consista en que ninguno de sus trabajadores pueden ganar menos del equivalente del costo dos canastas básicas definidas por el Coneval, una parte de la ganancia en competitividad iría directamente a los trabajadores de menos ingresos. Así, tanto el establecimiento del SPSU como esta elevación de los salarios de las personas con ingresos más bajos disminuiría la desigualdad y abatiría la pobreza. No habría trabajadores pobres en el país, al menos aquellos que trabajen en instituciones que, al mismo tiempo, no les fuera gravoso formalizarse.

Además de su impacto en la formalización de los agentes económicos y en el crecimiento, un cambio de esta índole abonaría al estado de derecho y a la cohesión social.

Dados los niveles de discriminación y de la existencia de otros obstáculos a la movilidad social, resulta importante realizar esfuerzos institucionales y presupuestales para impulsar la participación femenina en la fuerza de trabajo

resulta importante realizar esfuerzos institucionales y presupuestales para impulsar la participación femenina en la fuerza de trabajo y que ésta sea equitativa y justa

y que ésta sea equitativa y justa, tomando en cuenta los roles sociales que juega en el país. Por ello es necesario impulsar fuertemente el esquema de guarderías, trabajo femenino no remunerado tradicionalmente, y atención especial a la primera infancia. Esto permitiría igualar oportunidades para las mujeres, que enfrentan muchos más obstáculos que los hombres para su desarrollo. En especial, las mujeres indígenas enfrentan obstáculos mucho mayores.

#### IV. Los mínimos para avanzar

La evidencia internacional muestra que las épocas de mayor reducción de la pobreza ocurren cuando al mismo tiempo la economía crece más rápido. Tal es el caso de China durante decenios, de los países de América Latina que recientemente disminuyeron sus índices de pobreza al tiempo que sus economías crecían en buena parte por los altos precios de los *commodities* que exportaban, y en el caso de México cuando registraba altas tasas de crecimiento hace ya varios decenios. El crecimiento económico es, por tanto, una condición necesaria para disminuir y erradicar la pobreza, pero definitivamente no es suficiente. Debe ir acompañado de una política de Estado que se lo proponga, de manera transversal y consistente, utilizando *todos* los instrumentos que tiene a su alcance.

Dicha política de Estado debe basarse en la institucionalización de un sistema que asegure un piso mínimo para todos, basado en la igualdad de oportunidades, que permita transitar hacia un crecimiento incluyente. Esa es la evidencia internacional, y se observa ya a nivel regional en el país. En los estados del centro y norte hay mayor igualdad de oportunidades y en esas condiciones el crecimiento más rápido lleva a menores niveles de pobreza y desigualdad (Delajara y Greña).

Para impulsar el crecimiento económico se requiere inversión pública y privada, lo que requiere varios elementos que funcionen. En primer lugar, se requiere certidumbre, un estado de derecho sólido y confiable, seguridad física y patrimonial, ausencia de corrupción y cuando la haya que se persiga sin cuartel. La materialización de estos factores se da en las instituciones que proveen dicha estabilidad, previsibilidad y consistencia. Instituciones sólidas, resistentes a las presiones políticas y económicas, sin interferencias partidistas, tienden a proveer este contexto que estimula la inversión.

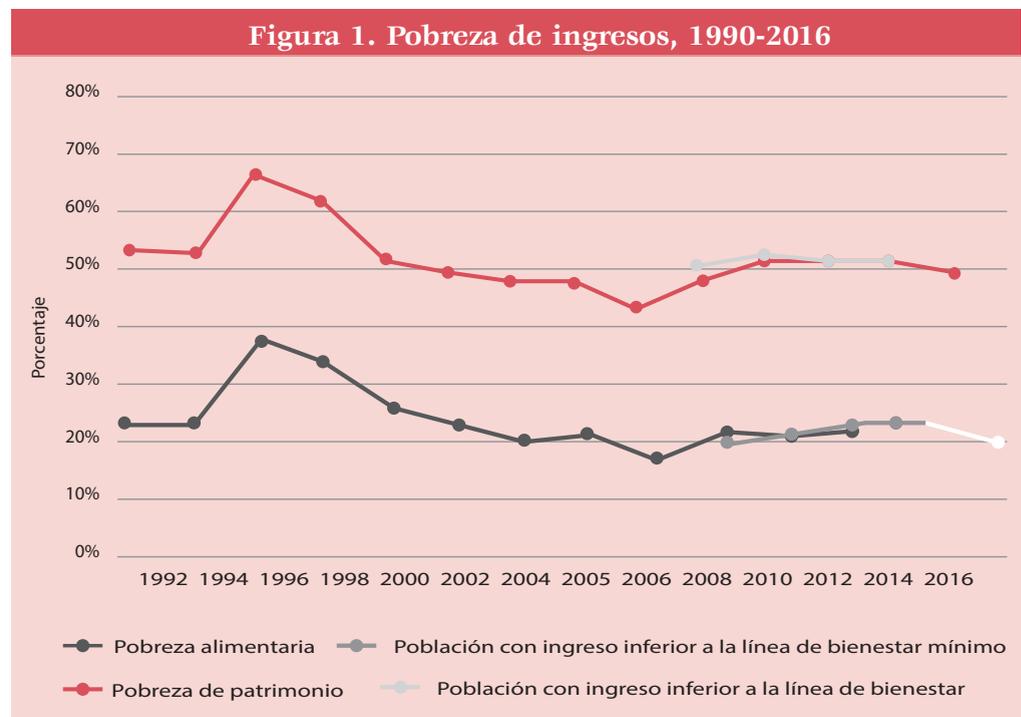
Lo mismo ocurre con la estabilidad macroeconómica. Se trata de una condición necesaria, no suficiente, para estimular la inversión y el crecimiento. Expectativas altas de inflación, de depreciación del tipo de cambio, de inseguridad patrimonial son veneno para la inversión que, por naturaleza, tiene un horizonte de mediano y largo plazo. Por eso se contraponen muchas veces con

El crecimiento económico es una condición necesaria para disminuir y erradicar la pobreza, pero no es suficiente

la política. Porque una ve (desgraciadamente) sólo por el corto plazo mientras que los agentes económicos son muy sensibles también al largo plazo.

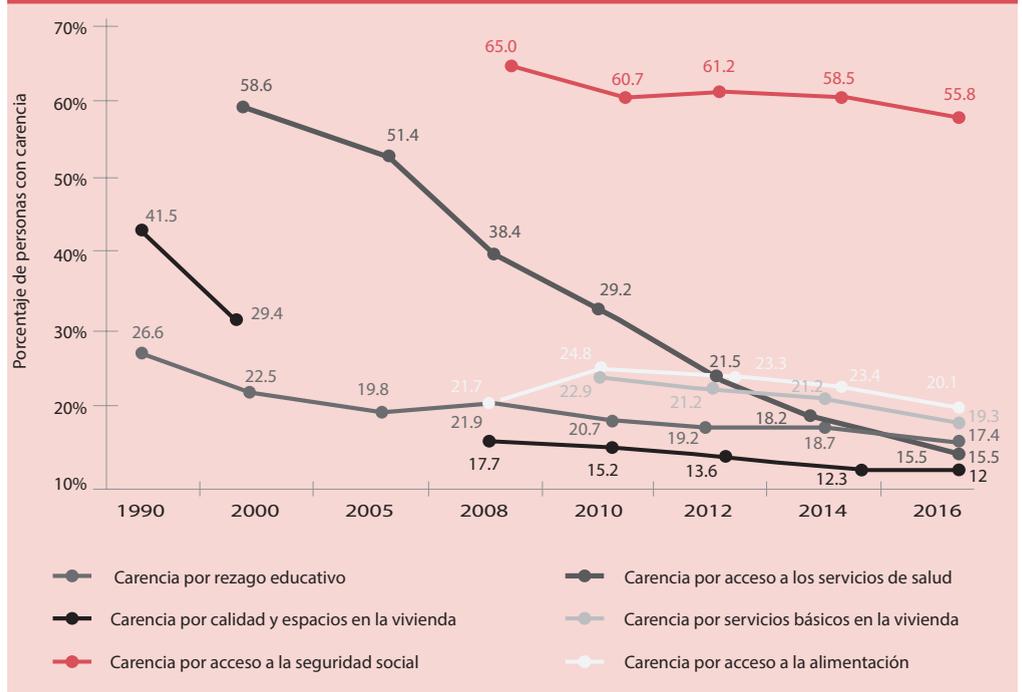
La estabilidad macroeconómica se construye con consistencia y solidez institucionales, autonomía del Banco de México y de los órganos reguladores, y con espacio fiscal. La estabilidad, indispensable para la inversión, requiere finanzas públicas sanas que impliquen tanto estructura como niveles adecuados de ingresos y gastos, así como un perfil de la deuda pública manejable. Es decir, una base de recaudación fiscal y de otros ingresos que cubran la provisión de bienes públicos a través de su gasto, que impacten fuertemente la distribución del ingreso, y que permitan la viabilidad de las instituciones como el SUPS en el largo plazo. El espacio fiscal actual es estrecho y requiere ampliarse, por lo que la disciplina fiscal y la prudencia en el gasto se vuelve fundamental. No hay recursos que desperdiciar, por lo que los esfuerzos de austeridad son loables y deben ser lo más extendidos posible. Tampoco se puede echar abajo la inversión ya realizada y que está en proceso, como el caso de la cancelación de la construcción del aeropuerto en Texcoco en octubre de 2018, por el desperdicio de recursos, la pérdida de empleo inmediato, las señales equivocadas que manda al público y mercados, y las consecuencias sobre la productividad y crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo. No hay espacio para desperdicio ni tampoco para ostentación.

**Figura 1. Pobreza de ingresos, 1990-2016**



Fuente: estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2014, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 25016.

**Figura 2. Evolución de la población en función de las carencias sociales**



Fuente: los datos anteriores a 2008 son de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y del Censo de Población 2005; los datos de 2008 a 2014 son del Módulo de Condiciones Socioeconómicas y para 2016 se usó el MEC 2016 DEL MCS-ENIGH.

El tercer elemento central es la consolidación de las instituciones que le permiten a la economía y a la política pública funcionar adecuadamente. La ejecución de las políticas se deben hacer en un marco de credibilidad, de respeto a las reglas, de previsibilidad de los resultados. Así, por ejemplo, la autonomía constitucional del Coneval, que aún no se ha traducido en una ley secundaria por inacción del Poder Legislativo, debe salvaguardar la objetividad y profesionalismo de los programas sociales federales y estatales, así como sus reglas de operación y la determinación de los beneficiarios.

La solidez de las instituciones inicia por su arquitectura jurídica que incluye, de manera destacada, sus reglas de gobernanza y particularmente sus procesos de nombramiento, destitución y controles democráticos internos y externos. En este terreno, la partidización de los nombramientos y la presión política para influir su toma de decisiones, al grado de haber llegado a destituir a todos los integrantes de algún ente autónomo en alguna ocasión, es crucial redoblar su protección a este tipo de presiones. Se trata de una protección similar a la que deberían acceder los jueces para estar blindados ante amenazas y tentaciones. La aparente tentación del nuevo gobierno para debilitar las instituciones es un foco de cuidado que debe observarse con puntualidad.

Finalmente, la lucha contra la corrupción y la impunidad, que acompañan a los altos índices de violencia e inseguridad, son esenciales para hacer valer el estado de derecho. No es aceptable que, fuera del marco normativo, se brinde una amnistía en los hechos a todos aquellos que hayan incurrido en actos de corrupción antes de iniciar el nuevo gobierno. Los delitos no caducan con el sexenio. La corrupción debe perseguirse sin consideraciones. No hacerlo significa un aval a la impunidad que no es sujeto a consulta ni elección del Jefe del Ejecutivo, por más que se insista que en adelante ya no habrá corrupción.

### Bibliografía

- Antón**, A., F. Hernández y S. Levy (2012), *The End of Informality in Mexico?: Reform for Universal Social Insurance*, Washington, Interamerican Development Bank.
- Cabrera-Hernández**, Francisco (2015), "Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Evidence from a natural experiment" Working Paper Series 74-2015, University of Sussex.
- Cárdenas** Sánchez, Enrique (2015), *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- Casar**, Ma. Amparo y Luis Carlos Ugalde (2018), Coordinadores, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Integralia Consultores y Mexicanos Contra la Corrupción.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias** (2018), *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*, CEEY.
- Chávez**, J., F. Hernández y J.L. López Calva (2012), *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, CEEY.
- Chávez-Juárez**, F., R. Badillo Salas y V. Hernández Sistos (2017), "Social Mobility, Economic Growth and Socioeconomic Inequality in an Economy without Informality and with Social Protection" Documento de Trabajo CEEY, 004, CEEY.
- Delajara**, Marcelo y Dositeo Graña (2017), "Intergenerational Social Mobility in Mexico and its Regions. Results from Rank-Rank Regressions" Documento de Trabajo CEEY, 006, CEEY.
- De la Torre**, Rodolfo y Mariana Becerra (2018), *Estado y perspectivas del Sistema Nacional de Salud*, CEEY.
- De la Torre**, Rodolfo (2018), "¿Por qué persiste la desigualdad en México" en Hernández Avendaño, Juan Luis y Ma. Eugenia Ibarrarán (coordinadores) *¿Por qué persisten la pobreza y la desigualdad en México?* Universidad Iberoamericana.
- Levy**, Santiago (2018), *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización** Panamericana de la Salud (2013), *Cobertura internacional en salud. Lecciones internacionales aprendidas y elementos para su consolidación en México*, México.
- Vélez**, Roberto, Raymundo Campos y Enrique Huerta W. (2013), *Reporte de movilidad social en México. Imagina tu futuro*, Centro de Estudios Espinoisa Yglesias, A.C.