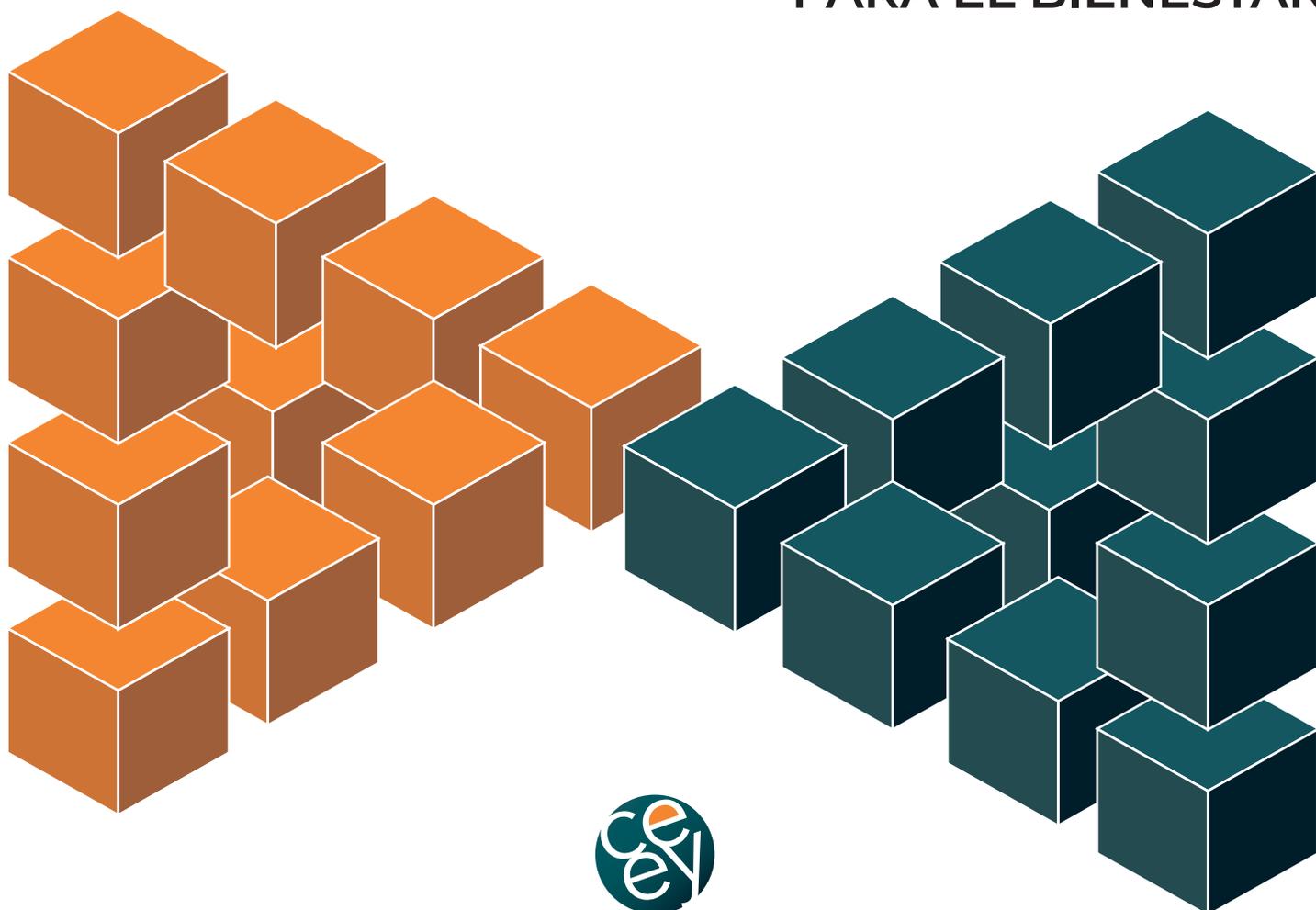


EL MÉXICO DEL 2018

MOVILIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

DIRECTORIO DEL CEEY

Amparo Espinosa Rugarcía

Presidente

Amparo Serrano Espinosa

Vicepresidente

Julio Serrano Espinosa

Secretario

Manuel Serrano Espinosa

Tesorero

Roberto Vélez Grajales

Director Ejecutivo

CEEY Editorial

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias A. C.

Av. Insurgentes Sur 2453, suite 6000

Col. Tizapán, Del. Álvaro Obregón

C. P. 01090

Impreso en México

Citación recomendada: Delajara, M., De la Torre, R.,

Díaz-Infante, E., Vélez, R. (2018) *El México del 2018.*

Movilidad social para el bienestar, México,

Centro de Estudios Espinosa Yglesias

EL
MÉXICO
DEL 2018

**MOVILIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR**

DIRECTORIO DEL CEEY

Amparo Espinosa Rugarcía

Presidente

Amparo Serrano Espinosa

Vicepresidente

Julio Serrano Espinosa

Secretario

Manuel Serrano Espinosa

Tesorero

Roberto Vélez Grajales

Director Ejecutivo

COORDINACIÓN GENERAL

Marcelo Delajara

AUTORES (EN ORDEN ALFABÉTICO)

Marcelo Delajara

Rodolfo De la Torre

Enrique Díaz-Infante

Roberto Vélez Grajales

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Sara E. García Peláez Cruz

EQUIPO DE ANÁLISIS (EN ORDEN ALFABÉTICO)

Mariana Becerra

Rocío Espinosa

Claudia E. Fonseca

Dositeo Graña

CONSULTORES DE PRODUCTOS ESPECÍFICOS

Y DOCUMENTOS DE APOYO

Arturo Antón, CIDE

Raquel Badillo Salas, LNPP-CIDE

Florian Chávez Juárez, LNPP-CIDE

Alfredo Cuecuecha, EL COLEGIO DE TLAXCALA

Gustavo del Ángel Mobarak, CIDE

Victoria Hernández Sistos, LNPP-CIDE

Fausto Hernández Trillo, CIDE

Carlos Moreno Jaimes, ITESO

Héctor Moreno, PARIS SCHOOL OF ECONOMICS

José Navarro, PIPE-CIDE

Ana Paola Ramírez, CONSULTORA

Mireya Vilar Compte, UIA-SANTA FE

LECTORES EXPERTOS

El CEEY agradece la retroalimentación por parte de los lectores expertos. En *adendum* publicado por el CEEY se da respuesta a sus comentarios. Los contenidos del presente libro son responsabilidad única del CEEY y no necesariamente reflejan la opinión de los lectores expertos ni de sus instituciones de adscripción.

Eva O. Arceo, CIDE

Patricia Armendáriz, FINANCIERA SUSTENTABLE

Gustavo del Ángel Mobarak, CIDE

Laura Flamand, EL COLEGIO DE MÉXICO

Fausto Hernández Trillo, CIDE

David. S. Kaplan, BID

J. Gabriel Martínez, ITAM

Juan Carlos Moreno Brid, UNAM

Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco, GC-CUNY

José Navarro Cendejas, PIPE-CIDE

Isidro Soloaga, UIA-SANTA FE

Mireya Vilar Compte, UIA-SANTA FE

EL MÉXICO DEL 2018

MOVILIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	8
AGRADECIMIENTOS	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO 1	
LA MOVILIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO DE MÉXICO	15
Un componente clave del bienestar	15
Crecimiento económico y desigualdad	17
Inclusión y cohesión social	20
CAPÍTULO 2	
MÉXICO: UN CASO DE BAJA MOVILIDAD SOCIAL	25
Movilidad social intergeneracional	25
Persistencia de la desigualdad y la pobreza	28
El lento avance de las clases medias	33
CAPÍTULO 3	
¿POR QUÉ ES BAJA LA MOVILIDAD SOCIAL?	39
Fragmentación de la seguridad social	39
Acceso diferenciado a servicios de salud	44
Los problemas de la educación media superior	50
Informalidad y baja calidad del empleo	55
Cobertura y financiamiento deficiente de las pensiones	59
Exclusión financiera y bajo nivel de crédito	61

CAPÍTULO 4	
HACIA UN MÉXICO CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES -----	67
Reforma de la seguridad social y requerimiento fiscal -----	67
Universalización de los servicios de salud -----	71
Educación pública con calidad y equidad -----	74
Flexibilidad y seguridad en el mercado laboral -----	77
Reforma al sistema nacional de pensiones -----	80
Crédito para un empresarialismo competitivo -----	83
CAPÍTULO 5	
MOVILIDAD SOCIAL PARA EL BIENESTAR -----	87
Los beneficios de la movilidad social -----	87
Crecimiento económico incluyente -----	88
Factibilidad de la seguridad social universal -----	90
Hacia una política social de Estado -----	93
BIBLIOGRAFÍA -----	97

PRESENTACIÓN

El México del 2018: movilidad social para el bienestar es la segunda publicación del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) que, a partir de un amplio diagnóstico de los problemas más relevantes de nuestro país, plantea una propuesta de política pública integral para abordarlos. Nuestro objetivo es proporcionar a los tomadores de decisiones un plan de acción bien fundamentado que pueda implementarse para el beneficio del país.

A diferencia del primer documento de este tipo que presentamos hace seis años, *El México del 2012: reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, esta propuesta cuenta con un claro eje rector: el impulso a la movilidad social. La movilidad social es, en esencia, la capacidad de una persona de progresar socioeconómicamente. Todas las recomendaciones incluidas están encaminadas a ampliar el acceso a las oportunidades de desarrollo de los mexicanos y, en consecuencia, detonar la movilidad social.

Este trabajo se alimenta de años de investigación propia y de expertos de otros centros de estudios e instituciones académicas de prestigio. El diagnóstico que se presenta es profundo y las recomendaciones ampliamente fundamentadas.

Desde 2006, el CEEY mide y estudia la movilidad social en México gracias a la iniciativa y al apoyo de la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU). En aquella ocasión levantamos la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México (EMOVI-2006), la primera de su tipo en el país en evaluar esta dimensión clave del

desarrollo. Desde entonces hemos realizado otras dos encuestas nacionales, la última se levantó en 2017. Además, hemos generado decenas de documentos de investigación, de los cuales, alrededor de 50 han sido publicados bajo el sello de nuestra editorial; hemos organizado diversos foros de discusión y análisis, como nuestra primera Cumbre de Movilidad Social en 2016, la cual contó con la participación de los expertos más reconocidos en la materia a nivel internacional.

Los resultados de estas investigaciones son iluminadores más no alentadores. Ahora sabemos, con un alto índice de certeza, que es muy difícil para quienes nacen en los hogares más pobres mejorar su situación socioeconómica, lo que equivale a decir que su movilidad social es muy baja. La cuna es destino para la mayoría de estas personas.

El CEEY considera que la movilidad social no se ha tomado en cuenta lo suficiente por nuestros gobernantes. Incorporarla como eje rector de las políticas públicas generaría un país más justo, eficiente y armonioso. Más justo porque un mexicano con talento y ganas de tener una mejor vida no debería estancarse sólo por nacer en un hogar en condición de pobreza. Más eficiente porque cuando el progreso de una persona está limitado por barreras exógenas, surge la frustración y se desperdicia capital humano. Esto afecta la eficiencia económica y, por ende, limita el crecimiento. Más armonioso porque cuando el acceso a las oportunidades se limita a ciertos grupos sociales, se deteriora la cohesión social.

Nuestras investigaciones confirman que, aunque el talento es universal y no discrimina según la posición socioeconómica en la que nacemos, en nuestro país las oportunidades no se distribuyen de manera equitativa entre todos los mexicanos.

Concentrarse en combatir la pobreza y la desigualdad sin tomar en cuenta la movilidad social supone un grave error. Es indispensable que cualquier política de combate a la pobreza que se pretenda implantar, reconozca que una de las causas de que la pobreza se perpetúe en México, es el bajo índice de movilidad social. Para atacar la desigualdad y la pobreza, resulta fundamental impulsar la igualdad de oportunidades, no de resultados. La clave está en que todos los mexicanos tengan acceso a las herramientas necesarias para salir adelante porque eso les permitirá incrementar su movilidad social.

El CEEY y la Fundación ESRU consideran que la movilidad social merece ubicarse en una posición preponderante de la agenda nacional; más aún, debe constituirse como eje rector de la política pública. Invitamos a todos a analizar el documento y esperamos que los tomadores de decisiones adopten nuestras recomendaciones. El resultado, sin duda, será un mayor bienestar para todos los mexicanos.

Julio Serrano Espinosa

Miembro del Consejo Directivo del CEEY

Patrono de la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU)

AGRADECIMIENTOS

El documento que aquí se presenta es el resultado del trabajo de todo el equipo que conforma al CEEY. En primer lugar, queremos agradecer a la Fundación ESRU, encabezada por la Dra. Amparo Espinosa Rugarcía, por garantizar la viabilidad del Centro desde su creación, en el año 2005. En el mismo sentido, agradecemos a nuestro Consejo Directivo, que desde su posición de liderazgo ha constituido un espacio de libertad de expresión y crítica constructiva permanentes. En particular, queremos agradecer a Julio Serrano Espinosa, quien ha sido el principal promotor del análisis sobre la movilidad social en México, hoy, tema que es el eje transversal de todas las actividades del CEEY. Del equipo de investigación del Centro agradecemos el trabajo de Mariana Becerra, Rocío Espinosa, Claudia Fonseca y Dositeo Graña. En ese mismo sentido queremos agradecer la asistencia de investigación en distintas etapas del proyecto de María Paula Acosta, Pavel Vicente Alonso, Cecilia Espinosa, Ángel Espinoza, Miguel Ángel Saldaña y Marcelo Torres.

Durante el proceso de maduración de ideas y conformación de la estructura original del documento, reconocemos la participación del anterior Director Ejecutivo del CEEY, Enrique Cárdenas Sánchez. Asimismo, agradecemos por la retroalimentación recibida durante la discusión en temas como educación, empleo y mer-

cado laboral, por parte de diversos especialistas entre los que se encuentran José Luis Álvarez Galván, Jorge Barragán, Javier Delgado Anaya, Marisol Fernández Alonso, Marco Fernández, Pedro Flores Crespo, David Kaplan, Marco Antonio López Silva, Carlos Mancera, Oscar Ortíz, Enrique Pieck, José Navarro, Luis Rubalcava, Leslie Serna y Elizabeth Vance. También encontramos el apoyo para exponer ideas en foros de discusión organizados por Arturo Cerón y Gerardo Esquivel. A todos ellos damos las gracias.

Hay dos grupos de especialistas a los que agradecemos sus aportaciones, mismos que son reconocidos en la hoja de créditos del libro. Por un lado y en lo que se refiere a conocimiento utilizado como insumo de este trabajo, se encuentra el grupo de consultores de productos específicos y documentos de apoyo. Por el otro lado, están los especialistas que fungieron, después de finalizado el documento, como lectores expertos del mismo.

Del equipo administrativo, de apoyo y de relaciones institucionales del CEEY, nos sentimos infinitamente agradecidos por el apoyo diario de todos. De las áreas de medios agradecemos el apoyo y recomendaciones puntuales de Fernanda Diez Torres y Pablo Majluf. A Ninfa González un agradecimiento especial por todo su esfuerzo y calidad en el trabajo de diseño dentro del CEEY.

Del área administrativa y de logística reconocemos la labor de apoyo diario de todo el equipo encabezado por Gladys Pérez Moreno. Vaya nuestro agradecimiento para todos ellos: Gabriela Hernández, Carmen Brito, Anahí Espinosa, Luis G. López Anaya y Silvia Hernández. El Centro de Documentación CEEY a cargo de Rosa Pretelín y Uriel Pérez se ha encargado de preservar la memoria histórica de la labor del Centro, a ellos asimismo damos las gracias. En cuanto a proveedores externos, agradecemos a José Luis Lugo por el trabajo de diseño y formación del documento.

Por supuesto que a nuestros familiares y amigos les agradecemos por su apoyo constante y retroalimentación en los ámbitos de sus especialidades. Finalmente, queremos extender un agradecimiento muy especial a Sara García Peláez por su trabajo de edición y corrección de estilo. Sin él muchas de las ideas aquí expuestas serían ininteligibles. Dicho todo lo anterior, declaramos que todos los contenidos del presente libro son responsabilidad última del CEEY, y en particular, de sus autores.

Marcelo Delajara
Rodolfo de la Torre
Enrique Díaz-Infante
Roberto Vélez Grajales
Abril de 2018

INTRODUCCIÓN

México se ha transformado en las últimas tres décadas. Se abrió la economía, se estabilizó la macroeconomía, se fortaleció a algunas instituciones democráticas, aumentó la esperanza de vida y se incrementó la cobertura educativa. Sin embargo, la desigualdad, la pobreza, la corrupción y, en particular, la baja movilidad social intergeneracional permanecen aún como grandes pendientes dentro de la agenda pública. Para el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) la baja movilidad social intergeneracional revela una profunda desigualdad en las oportunidades de acceso a los medios que permiten superar las condiciones socioeconómicas de origen.

¿Cómo se refleja la baja movilidad social? En que, por ejemplo, uno de cada dos mexicanos que nace en pobreza se quedará ahí toda su vida. Esto significa que el nivel socioeconómico del hogar donde se nace determina, en buena medida, el nivel de vida futuro, independientemente del mérito o esfuerzo. Para revertir esta situación se requiere contar con igualdad de oportunidades, de tal manera que, sin importar el hogar de nacimiento, todos los mexicanos gocen de las mismas posibilidades de acceder a la protección social, a la educación de calidad, al mercado laboral y al crédito.

En un contexto de igualdad de oportunidades, una mayor parte de la población se beneficiaría del crecimiento económico y habría una verdadera «prosperidad compartida». Asimismo, las próximas generaciones de mexicanos tendrían niveles de vida menos dispares. Finalmente, la sociedad sería una más integrada, justa y cohesionada. Para lograrlo, en este libro el Centro de Estudios Espinosa Yglesias motiva, discute y realiza una propuesta concreta para agilizar la movilidad social intergeneracional y alcanzar mayores niveles de bienestar para toda la población.

La propuesta del CEEY se puede resumir en cinco puntos principales.

1. El sistema de protección social se debe unificar y universalizar. Ello incluye reformas en los sistemas de salud, de pensiones y de seguridad social.
2. La cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación media y media superior deben mejorar significativamente.
3. Se requiere una reforma fiscal que lleve a la eliminación de la informalidad en la actividad productiva y a una mayor recaudación de impuestos.
4. Las políticas públicas deben promover un mercado laboral flexible, pero a la vez seguro. Además, hay que eliminar la discriminación hacia grupos vulnerables.
5. El sistema financiero debe tener mayor penetración y ser más competitivo. Esto promoverá que más personas tengan acceso a la protección financiera a través del ahorro, del crédito y de los seguros.

En el presente estudio no se cubren otros temas de la problemática nacional que tienen una incidencia sobre la movilidad social y el bienestar de la población mexicana y que se asocian con el estado de derecho, como la seguridad pública, la corrupción y los derechos humanos, entre otros. Asimismo, no se profundiza en el análisis de ciertos problemas de implementación de la política social, como es el caso,

por ejemplo, de la proliferación de programas sociales a nivel nacional.¹

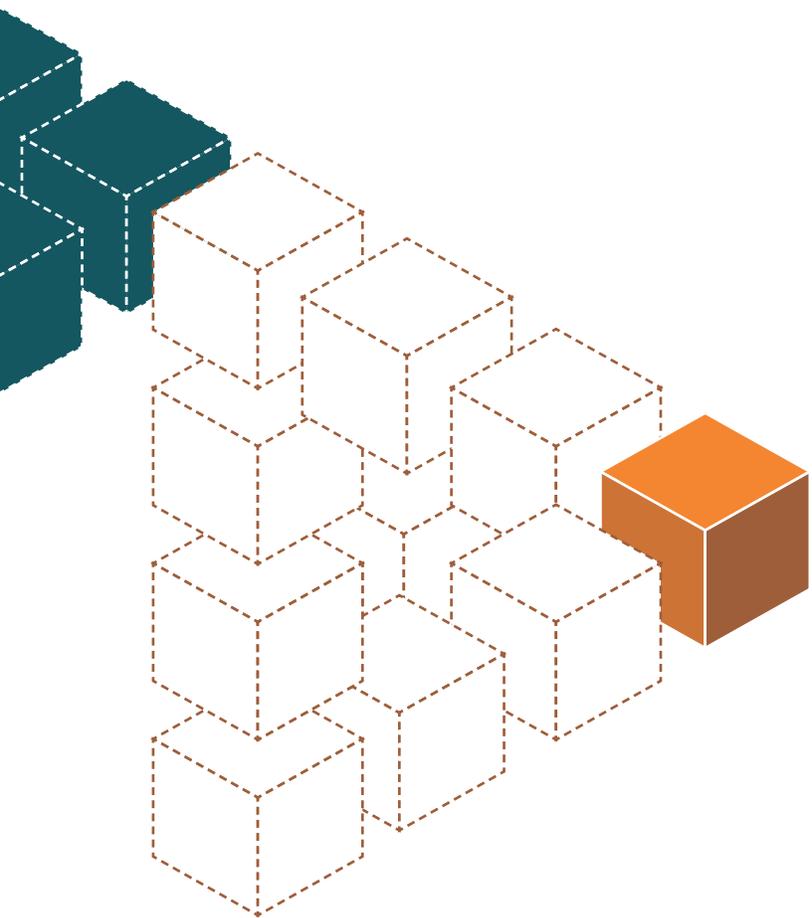
El libro se estructura de la siguiente manera. En el capítulo 1 se presenta una discusión conceptual sobre las implicaciones de la movilidad social para el bienestar. Después, en el capítulo 2, se describe el estado de la movilidad social intergeneracional en México y sus manifestaciones en la pobreza, la desigualdad y las clases medias. En el capítulo 3 se presenta un diagnóstico sobre las causas de la baja movilidad social. En particular, dichas causas se analizan en el marco de las problemáticas de seguridad social, salud, educación, informalidad laboral, pensiones, exclusión financiera y crédito. A partir de este diagnóstico, en el capítulo 4 se presentan las propuestas de política en cada uno de los ámbitos anteriores. Finalmente, en el capítulo 5 se concluye con una exposición sobre los beneficios tangibles que tendría una mayor movilidad social intergeneracional, la viabilidad de la propuesta y la necesidad de constituir una política social de Estado.

Las propuestas contenidas en este documento reflejan la necesidad de realizar cambios esenciales y urgentes a las políticas públicas en México. Estos cambios no se pueden postergar, en el anhelo de alcanzar la prosperidad para todos. Invitamos a los principales tomadores de decisión, y sobre todo, a los ciudadanos mexicanos, a adoptar esta propuesta con el objetivo de poner en marcha una política social de Estado.

1 Diversas organizaciones de la sociedad civil mexicana cuentan ya con una mayor especialización en el estudio y tratamiento de estos temas. No obstante, el CEEY ha acompañado a algunas de esas organizaciones en diversas iniciativas, como por ejemplo, la de promover las leyes anticorrupción que contribuyeron a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. También existen esfuerzos temáticos puntuales de organizaciones hermanas del CEEY, como por ejemplo, el de la Asociación Mexicana por el Derecho a Morir con Dignidad A. C. (DMD México): <http://dmd.org.mx/>, con los que el Centro contribuirá en el futuro.

CAPÍTULO 1

La movilidad social y el desarrollo de México



Un componente clave del bienestar

La movilidad social, en general, se refiere a los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su condición socioeconómica.² En el caso particular de México, la situación de la movilidad social se resume de la siguiente manera: *quienes nacen pobres se quedan pobres y quienes nacen ricos se quedan ricos*. Lo anterior se da en un contexto de alta desigualdad que se acompaña de una dinámica de crecimiento económico mediocre. Sin embargo, como se argumenta en este capítulo, un esquema de igualdad de oportunidades que impulse la movilidad social logrará ubicar al país en un equilibrio con mayor bienestar para todos; es decir, uno con mayor crecimiento y menor desigualdad.

² Los conceptos de movilidad social más conocidos en la literatura se pueden resumir de la siguiente manera. *Movilidad horizontal* y *vertical* es la distinción que Sorokin (1959) hace para diferenciar entre cambios de posición que los individuos experimentan al interior y entre estratos socioeconómicos, respectivamente. La segunda de ellas también se conoce como *movilidad relativa*. A esta última, Erikson, Goldthorpe y Portocarrero (1979) la definen en el ámbito intergeneracional como aquella que sucede cuando un individuo logra una posición socioeconómica distinta a la que ocupaba su hogar de origen. En ese sentido, estos autores también definen la *movilidad absoluta*, que se refiere a los cambios en niveles de vida con respecto al que se tenía en el hogar de origen.

La imposibilidad de las personas para cambiar su destino se repite una y otra vez, si bien en grados distintos, para mujeres y hombres de edades y ocupaciones distintas, en una ciudad o en zona rural, en el norte o el sur del país. La respuesta al argumento es afirmativa y se acompaña de un gesto de hombros alzados: «así es México, así funciona». Frente a esta reacción, una pregunta obligada es si esta o cualquier otra sociedad debería funcionar así. Una respuesta reduccionista plantea que, al final, cada quien tiene lo que se merece. Si una persona nace en condiciones de desventaja, pero se esfuerza, no enfrentará límites a su prosperidad más allá de los que ella misma se imponga. Sin embargo, la vida resulta más complicada que eso. Baste con imaginar situaciones en las que las *circunstancias* de las personas sean completamente distintas: una escuela primaria en la delegación Benito Juárez de la Ciudad de México o en una comunidad aislada de la Sierra de Guerrero; una clínica del IMSS en la zona metropolitana de Guadalajara o un servicio médico de Seguro Popular en el sur del Estado de Veracruz; ser mujer o ser hombre; ser indígena o no serlo. A partir de ahí, la respuesta anterior se puede replantear como pregunta, ¿de verdad, cada quien tiene lo que se merece? En todo caso, pareciera que no todos los límites se autoimponen y que algunos, o varios de ellos, ya están predeterminados. Justo en todo lo anterior se encuentra la motivación para el estudio de la movilidad social: *en qué medida las personas cuentan con opciones para construir un proyecto de vida que no esté predeterminado o acotado por sus condiciones o circunstancias de origen.*

En la tradición de diagnóstico con enfoque de política pública del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), el análisis de la movilidad social se ha concentrado en un *espacio* de variables de corte **multidimensional**, a partir de un *dominio intergeneracional* y con base en un *concepto* de **movilidad vertical** (Sorokin 1959).³ En otras palabras, a partir de variables distintas para la dimensión educativa, ocupacional y de riqueza, el esfuerzo se ha concentrado en diagnosticar la situación de la movilidad social entre dos generaciones (características del hogar actual vs. las del hogar de origen) en términos relativos.⁴ Así, el estándar de

3 Ante la gran variedad de definiciones que se encuentran en la literatura, Ferreira *et al.* (2013) establecen el requerimiento de definir el espacio, el dominio y el concepto de movilidad social a estudiar.

4 En el ámbito de la sociología destaca Erikson, Goldthorpe y Portocarrero 1979, mientras que en los estudios económicos figuran Solon 1992, 2002, Behrman *et al.* 2001, Mazumder 2005, Jantti, *et al.* 2006, Chetty *et al.* 2014, Chetty *et al.* 2015, Chetty, Hendren y Katz 2016, Chetty y Hendren 2015 y Mazumder 2015.

definición que utiliza el CEEY establece que *un individuo experimenta movilidad social en la medida en que su posición (relativa) en la pirámide socioeconómica actual sea distinta a la que ocupaba su hogar de origen.*

Con base en lo expuesto, cabe aclarar que la agenda de investigación del CEEY tiene mayor alcance. En fechas recientes, se emprendió un proyecto de análisis en el espacio de variables en la dimensión de la salud, mismo que arroja sus primeros resultados en este documento.⁵ En cuanto al dominio de estudio, también existe un esfuerzo por extender el análisis a nivel intrageneracional, el cual se refiere a cambios a lo largo del ciclo de vida de las personas, particularmente en lo relativo a las trayectorias laborales. En ese sentido, se ha enfocado también en la denominada *movilidad igualadora*, que se refiere a la identificación del cambio en la desigualdad a lo largo del tiempo: en la medida en que esta se reduzca entre dos momentos del tiempo, se habrá experimentado *movilidad igualadora.*

En cuanto a la discusión conceptual sobre la movilidad social, se puede decir que esta es una manifestación del grado de igualdad de oportunidades que hay en una sociedad. En la medida en que las circunstancias de las personas pesen menos y el esfuerzo más en sus logros, la igualdad de oportunidades resultará mayor; por lo tanto, las opciones de movilidad social se ampliarán. En ese sentido, y para establecer el significado de la igualdad de oportunidades, John Roemer (1993) plantea la necesidad de establecer mecanismos que permitan compensar a las personas que obtengan resultados pobres a causa de circunstancias sobre las que no tienen control. En correspondencia, también argumenta que cuando dichos resultados son consecuencia de situaciones que están bajo el control del individuo, entonces, dicha compensación no debe realizarse.

De lo anterior se deriva la necesidad de diseñar los mecanismos que eliminen la desigualdad de oportunidades. Al hablar de igualdad, Amartya Sen (1979) establece que la manera de alcanzarla está en el ámbito de las capacidades básicas. Sobre estas, Sen (1979, 1999, 2000) afirma que al contar con ellas, los individuos logran libertad efectiva; es decir, se encuentran en condiciones de ejercer su elección. En este punto, Sen va un paso más allá de Rawls (1971), quien señala la necesidad de establecer reglas sin sesgos a favor de grupos específicos de la población, pero no se extiende en la

5 Para el caso de Estados Unidos, recientemente Halliday, Mazumder y Wong (2018) han realizado un análisis de la movilidad intergeneracional en la dimensión de salud.

necesidad de establecer las condiciones para garantizar el ejercicio de la elección de las personas.

A lo anterior habría que agregar el efecto que una mayor movilidad social tendría sobre el grado de igualdad en los resultados de vida. Friedman (1972) plantea la existencia de cuatro posibles escenarios: alta desigualdad-alta movilidad, alta desigualdad-baja movilidad, baja desigualdad-alta movilidad, y baja desigualdad-baja movilidad. De todos ellos, Corak (2013) identificó empíricamente que a mayor (menor) desigualdad de resultados, menor (mayor) movilidad social. Esta regularidad, también conocida como *Curva del Gran Gatsby*, sugiere que entre mayores sean las distancias socioeconómicas —que se reflejan por el grado de la desigualdad de resultados—, menores son las posibilidades de movilidad social. Una carrera de relevos con obstáculos diferenciados entre los corredores ejemplifica lo anterior. Si de por sí el recuperar la distancia con respecto a quien va a la delantera implica un mayor esfuerzo, se vuelve aún más difícil si, a diferencia del delantero, se tienen que saltar algunas vallas. Esas desigualdades son las barreras a la movilidad.

En el mismo sentido, y con base en la necesidad de establecer una función objetivo de bienestar, el CEEY se plantea fijar metas en términos de las distintas aproximaciones a la movilidad social. En particular, el Centro coincide con el argumento de Ferreira *et al.* (2013) en el sentido de que los avances en movilidad relativa deben medirse con base en la independencia lograda respecto al origen, para de esta manera poder estimar el efecto de la desigualdad de oportunidades. También se coincide con estos autores en la necesidad de realizar una medición sistemática de los avances intrageneracionales en el nivel de vida de los individuos (movilidad absoluta intrageneracional).

Finalmente, una mayor movilidad social, además de efectos positivos sobre justicia y cohesión social, también genera una dinámica de mayor crecimiento económico con menor desigualdad de resultados; es decir, un escenario de crecimiento económico incluyente. Para lograr alcanzar una situación como esta, se requiere del diseño de instrumentos de política pública que liberen el potencial de toda la población. Así, quienes nazcan en condiciones de pobreza no estarán condenados a vivir en ella siempre, y los logros de vida no se limitarán por haber nacido en una zona rural aislada, ser mujer o ser indígena.

Crecimiento económico y desigualdad

Si se compara el crecimiento económico en México durante los últimos 25 años con el de los 50 años previos, se ve que, en promedio, fue lento y con una elevada desigualdad económica. El dinamismo de la economía se mantuvo sin mayor cambio durante los últimos 17 años. La tasa de crecimiento anual del PIB en los sexenios de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se ubicó en promedio alrededor de 2.1 %. La cifra es baja, y si ajustamos por el crecimiento de la población (1.6 %), la tasa crecimiento del PIB por habitante fue menor a 1 %. A ese ritmo, el ingreso promedio de los mexicanos se duplicará cada 70 años o más; es decir, cada tres generaciones.

El ingreso nacional por habitante ha aumentado lentamente y la desigualdad económica se ha mantenido por demás elevada. Con excepción del periodo de 1930 a 1980, en el que el crecimiento económico fue más vigoroso y la desigualdad disminuyó un poco, este patrón ha sido la norma en la historia económica de México. Aun cuando el crecimiento haya sido elevado, la desigualdad ha sido persistente. Según Bleynat *et al.* (2017), mientras que el PIB per cápita aumentó nueve veces desde el inicio del siglo XIX, el salario real no calificado solo incrementó 80 % en ese periodo. La reducción de la desigualdad de mediados del siglo XX parece ser una excepción y se asocia con un aumento sustancial en los salarios reales que son producto de cambios políticos e institucionales, y no con un mayor crecimiento económico.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, la desigualdad ha aumentado en las últimas tres décadas y se ha vuelto un tema central en las agendas de gobierno. La OCDE (2015) ha destacado la relación inversa entre desigualdad económica y tasa de crecimiento económico entre los países.

La desigualdad socioeconómica afecta negativamente el crecimiento económico a través de dos canales: la política fiscal y las políticas de educación y salud (capital humano). Un elevado nivel inicial de desigualdad en una democracia lleva a que se adopten políticas públicas redistributivas que reducen los incentivos para la inversión en capital físico. Pero lo más importante, en un contexto en el que la posibilidad de invertir en la salud y la educación de los hijos depende de los niveles de ingreso y riqueza de la familia, es que una mayor desigualdad económica entre los padres se traduce en menores niveles de capital humano entre los hijos. De manera inversa, un bajo crecimiento económico limita

las posibilidades de redistribución e inversión en capital humano y, por ende, contribuye a la persistencia de las desigualdades (OCDE 2015).

México, en un comparativo internacional, se ubica en el cuadrante con bajo crecimiento y alta desigualdad económica. El país asimismo presenta una menor movilidad social que los demás. Ello lleva a indagar sobre la relación entre desigualdad, crecimiento y movilidad social. Existen indicios importantes, por un lado, de una relación negativa entre desigualdad y movilidad social; y por el otro, de una relación positiva entre crecimiento económico y movilidad social. De esto se sigue una relación entre la posición de las economías en el cuadrante «desigualdad vs. crecimiento económico» y el grado de movilidad social que se observa en ellas: economías con elevada (baja) desigualdad y bajo (elevado) ritmo de crecimiento económico tendrían una baja (elevada) movilidad social (véase la Figura 1.1).

Corak (2013) analiza la relación negativa entre desigualdad del ingreso y movilidad social. En una gene-

ración, una mayor desigualdad económica alimenta la desigualdad de oportunidades para la siguiente. La desigualdad de oportunidades se refleja en diferencias en la inversión en capital humano y en la interacción entre familias, mercados laborales e instituciones por condición socioeconómica de origen. Esto impacta el grado en el que los ingresos de hijos y padres se relacionan. Así, las diferencias en las ventajas heredadas —recursos materiales, conexiones sociales, genéticas y culturales— se magnifican en un contexto de mayor desigualdad de oportunidades. Además, una mayor desigualdad económica modifica las instituciones y los incentivos que intervienen en la formación de las habilidades que el mercado laboral valora, lo que afecta las estructuras de poder y genera una mayor vinculación entre talento adquirido (en detrimento del innato) y el éxito en el trabajo o en la actividad empresarial.

Desde el punto de vista teórico, sin embargo, la relación entre desigualdad económica y movilidad social puede ser de signo negativo o positivo (Hassler, Rodríguez Mora y Zeira 2007). Si los padres son quienes deben financiar la mayor parte de la inversión en educación y esta es una de las llaves de la movilidad social (genera las capacidades para un «trabajo calificado»), entonces puede haber equilibrios múltiples; es decir, distintas combinaciones de desigualdad y movilidad entre los países. Lo anterior se debe a que, por un lado, una mayor desigualdad reduce la habilidad de los padres de menores recursos para pagar la educación de sus hijos y, por el otro, mayor movilidad incrementa el flujo intergeneracional de trabajadores no calificados a calificados. Esto último reduce el tamaño relativo del primer grupo en el largo plazo y disminuye la desigualdad.

En consecuencia, diferencias de una economía a otra en la magnitud de la inversión pública en educación producen una correlación negativa entre desigualdad y movilidad. Ahora bien, si se deja de lado el sistema educativo, disimilitudes en el mercado laboral entre las economías producen una asociación positiva entre desigualdad y movilidad. En las economías en las que la tecnología complementa el trabajo calificado, una mayor desigualdad incrementa el retorno de la educación (por escasez inicial de trabajo calificado), lo que fortalece incentivos para invertir en educación y aumenta la movilidad.

La relación positiva entre crecimiento económico y movilidad social, por su parte, surge de la retroalimentación entre la asignación de recursos humanos

Figura 1.1

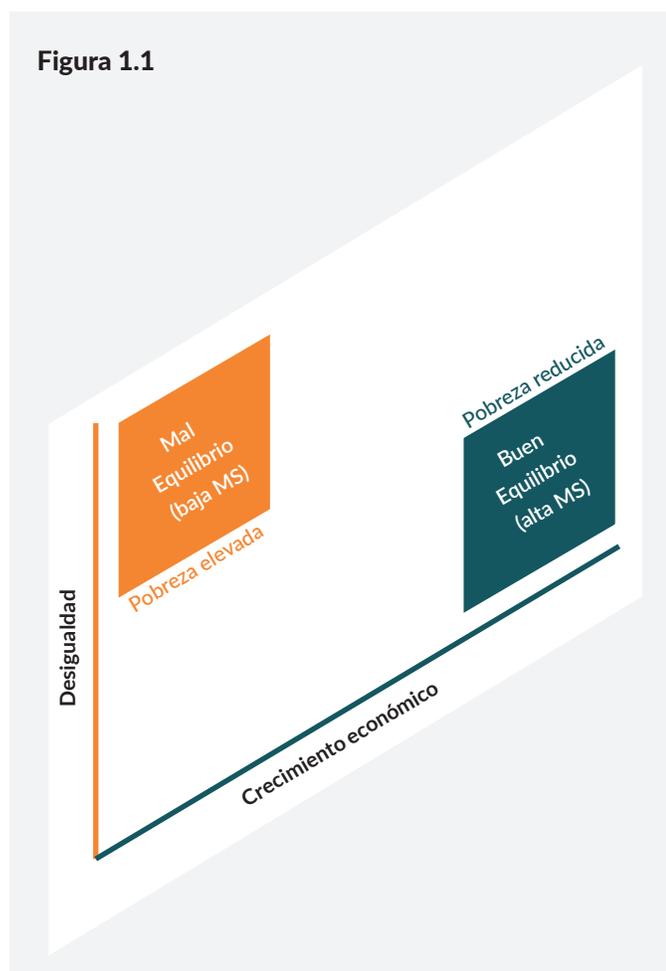
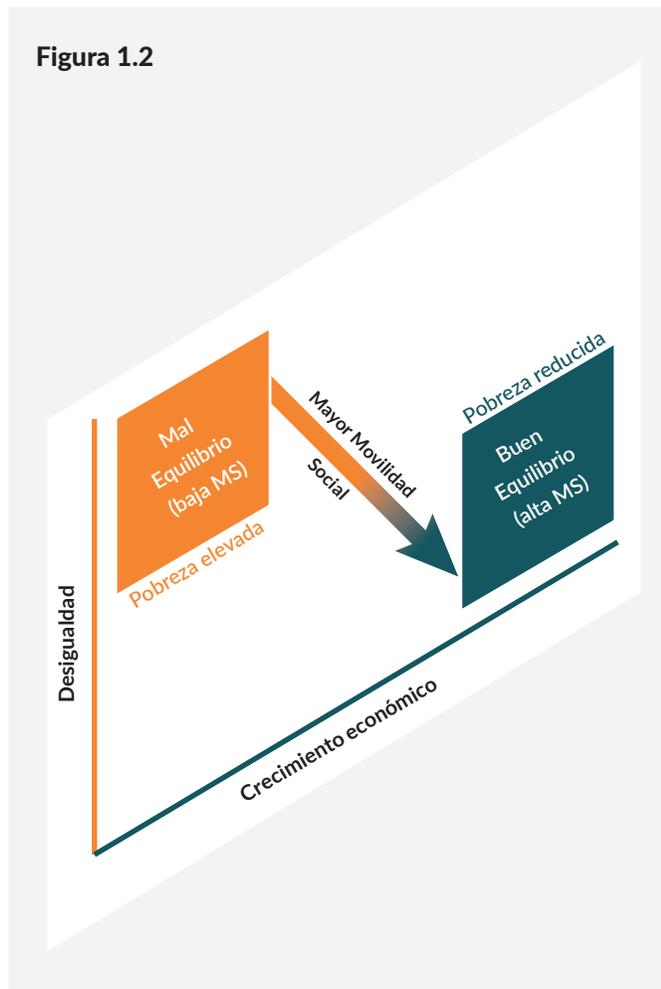


Figura 1.2



en actividades calificadas y no calificadas y el cambio tecnológico (véase, por ejemplo, Hassler y Rodríguez Mora 2000). El contexto del análisis es que los individuos con mayor talento innato pueden lidiar mejor con el cambio tecnológico que los individuos cuyo talento o conocimientos se adquieren a través de la educación o la socialización. Un ritmo elevado de cambio tecnológico y de crecimiento económico incrementa la rentabilidad de la habilidad innata y hace que la distribución de los individuos ocupados dependa más de la habilidad o del talento innatos que de los adquiridos (y, por ende, de las condiciones socioeconómicas de origen), con lo cual, la movilidad social es mayor. Lo mismo sucede a la inversa, si debido a la movilidad social, la proporción de individuos con talento innato en el sector productivo aumenta, se obtiene una mayor tasa de crecimiento económico.

En conjunto, la teoría económica y la evidencia empírica parecen sugerir que la posición de las economías

en el cuadrante «desigualdad vs. crecimiento económico» revela la existencia de múltiples equilibrios en los que la movilidad social tiene una importancia fundamental. De esta manera, la movilidad social aparece como el elemento dinamizador que podría impulsar a la economía hacia un mejor equilibrio con menor desigualdad y mayor ritmo de crecimiento económico (véase Figura 1.2).

Las políticas públicas que buscan promover el crecimiento incluyente en México solo con la estimulación de la economía (bajo el supuesto de que habrá una derrama de dicho crecimiento) o solo con la reducción de la desigualdad económica (bajo el supuesto de que basta con una redistribución del ingreso para dinamizar la economía), no toman en cuenta la retroalimentación entre ambos factores ni el mecanismo esencial de la movilidad social.⁶

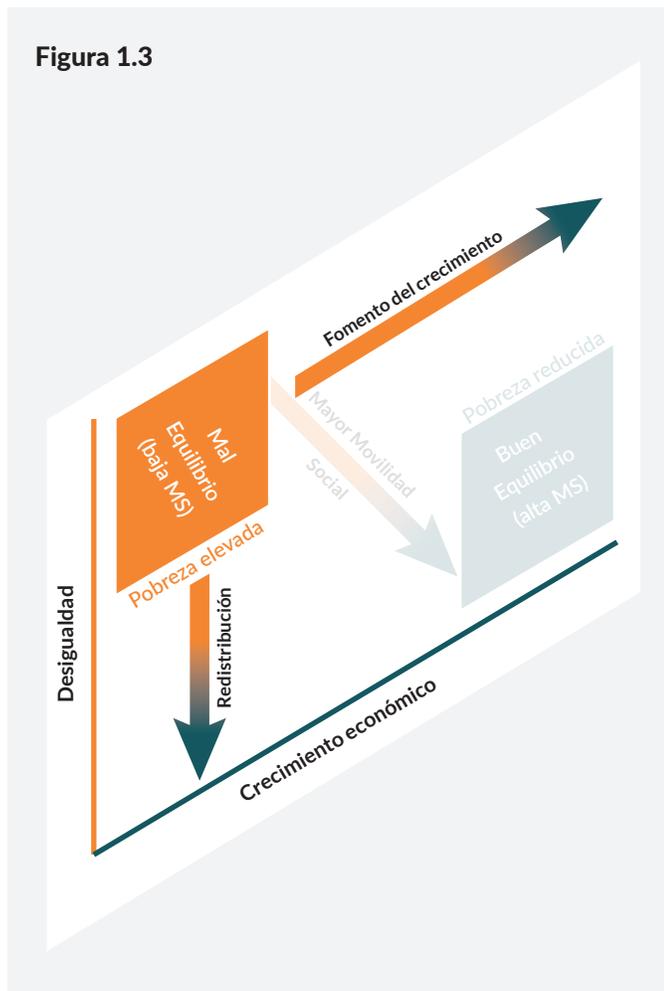
Estimular el crecimiento económico en un contexto de desigualdad elevada y baja movilidad social lleva a una profundización en las brechas entre ricos y pobres. Los frutos del mayor producto se reparten entre quienes ya gozaban de ventajas en términos de capital humano y de financiamiento para proyectos. Lo anterior hace que, en el largo plazo, la estrategia de crecimiento económico no sea sostenible. De manera análoga, generar una redistribución del ingreso o de la riqueza en un contexto de bajo crecimiento económico y baja movilidad social probablemente generaría un mayor estancamiento económico. En el largo plazo, se afectarían los esfuerzos redistributivos realizados en primera instancia (véase la Figura 1.3).

La evolución reciente de la desigualdad en América Latina deja algunas lecciones en esa dirección. En general, los niveles de desigualdad han disminuido en las últimas décadas, pero estos cambios no parecen ser permanentes. Uno de los factores detrás de dicha reducción fue el incremento en la cobertura de los programas sociales. Las transferencias condicionadas de efectivo han tenido efectos sustanciales, pero no de una manera sostenida.⁷ Asimismo, algunos programas sociales han reducido los incentivos para entrar al mercado laboral, o han favorecido al empleo informal sobre el formal (Levy 2008). Otro factor que contribuyó a reducir la desigualdad fue la disminución del salario real en el trabajo especializado. Si bien en la década de

6 Véase Cotler (2007) para una discusión tradicional sobre el crecimiento incluyente donde el factor movilidad social sólo está presente de manera implícita.

7 Un ejemplo es el siguiente: si bien las transferencias condicionadas en efectivo estimularon la asistencia a la escuela entre los más pobres, no han mejorado el rendimiento escolar en comparación con otros estudiantes.

Figura 1.3



1990 la apertura de la economía y la modernización de las empresas ocasionaron un aumento de la demanda por el trabajo especializado, el efecto se desvaneció en la década siguiente. En el largo plazo, ello quizá reducirá los incentivos de las familias para la inversión en educación media y superior (Levy y Schady 2013).

La falla fundamental en estas políticas públicas radica en el desconocimiento del papel que tiene la informalidad en las economías latinoamericanas, lo que incluye a México. La informalidad es una de las barreras más importantes para el crecimiento económico y contribuye a la persistencia de las desigualdades económicas y sociales, por ello limita la movilidad social.

La elevada informalidad afecta el crecimiento económico directamente a través del comportamiento de las empresas en el sector informal; estas suelen ser pequeñas y poco productivas en comparación con las del sector formal. La afectación, no obstante, también es de manera indirecta, porque limita la inversión pública.

Los recursos del Estado que deberían destinarse a la inversión para el desarrollo se han canalizado cada vez más en el financiamiento de una seguridad social paralela no contributiva para los trabajadores informales y sus familias. La protección social dual asociada con la informalidad también genera desigualdad de oportunidades. Esto contribuye a crear y perpetuar las diferencias sociales.⁸

Por otro lado, un ejemplo de políticas públicas que han buscado promover el crecimiento económico sin considerar la desigualdad inicial, y que han tenido resultados pobres en el caso de México, son las denominadas *reformas estructurales*. El TLCAN, por ejemplo, solo ha impulsado el crecimiento económico en aquellas regiones del país que ya contaban con mayores niveles de capital humano y menor desigualdad. Esto ha generado disparidades regionales aún mayores.⁹

En conclusión, para que México alcance un mejor equilibrio en términos de crecimiento económico y desigualdad económica es crucial también fomentar la movilidad social. Como se discute más adelante en este libro, para ello es necesario combinar de manera congruente una reforma de la hacienda pública con la reducción de la informalidad, el aumento en la competencia y la erradicación de la desigualdad de oportunidades en salud y educación.

Inclusión y cohesión social

La movilidad social, o la falta de la misma, es un hecho que admite distintas valoraciones. El cambio en las condiciones socioeconómicas de las personas puede evaluarse según la eficiencia económica que promueve, el bienestar subjetivo que alcanza, los derechos y la autonomía individuales que respeta, las libertades básicas de las que parte, la igualdad socioeconómica que genera, y por las oportunidades efectivas que representa para llevar la vida que se desea, entre otros criterios. Con base en estas perspectivas, se puede examinar el tipo de justicia que refleja o a la que contribuye la movilidad social.

También es posible analizar cómo el cambio en las condiciones socioeconómicas de las personas afecta las percepciones de justicia —o injusticia—, y cómo ambas

8 Antón *et al.* 2012, Busso *et al.* 2012, Levy y López-Calva 2016, Levy y Székely 2016, Chávez-Juárez *et al.* 2016.

9 Ejemplo de esto son también las privatizaciones de empresas de telecomunicaciones y las financieras. Quienes contaban con ventajas iniciales se han aprovechado de la situación, lo que ha generado monopolios privados o mercados con bajos niveles de competencia.

propician una sociedad más o menos armónica. Por ejemplo, si el avance económico de un individuo o un grupo no está ligado con su productividad, si reduce el bienestar colectivo, si violenta los derechos y libertades de los demás, o si proviene de oportunidades desiguales, puede percibirse como injusto y rechazarse. En este sentido, la cohesión social está asimismo asociada con la movilidad social.

El presente apartado examina la conexión entre la movilidad social intergeneracional y las principales nociones de justicia y cohesión social con las que se relaciona.

La movilidad social intergeneracional guarda una estrecha relación con la igualdad de oportunidades, por lo que constituye una noción de justicia. La determinación de los logros de las personas por su origen, más que por sus decisiones —lo que sucede en ámbitos con baja movilidad social—, puede considerarse injusta: refleja el peso de condiciones sobre las cuales las personas no tienen control y por las que no puede reconocerse mérito o demérito alguno.

Circunstancias incontrolables como la condición étnica, el sexo y el color de piel o el entorno físico, económico y social en el que se nace, pueden determinar el nivel socioeconómico de las personas en mayor medida que su esfuerzo. Dentro de estas circunstancias, el peso de los antecedentes familiares, como la educación de los padres, sus condiciones de salud o su riqueza material, juegan un papel destacado. Estos antecedentes pueden influir en el tipo de preferencias o aspiraciones individuales, a veces hasta el punto de determinarlas.

La forma en la que se suele medir la movilidad social intergeneracional revela el peso de los antecedentes familiares sobre la desigualdad de oportunidades. A mayor peso de estos antecedentes, menor espacio para que el esfuerzo individual diferencie a los individuos.

La cohesión social se refiere al funcionamiento de la sociedad que promueve el bienestar para todos sus miembros por igual, por medios no discriminatorios, promotores de la participación ciudadana, generadores de confianza interpersonal y con un sentido compartido de pertenencia.

Nociones elaboradas de cohesión social, como la de la OCDE (2011), incorporan a la movilidad social como uno de sus componentes y agregan elementos como la inclusión y el capital social. Así, mayor movilidad social significa mayor cohesión social.

La movilidad social intergeneracional, como posibilidad de superar las condiciones iniciales de vida, tam-

bién está ligada indirectamente con la cohesión social a través de la reducción de la desigualdad. Cuando una generación alcanza resultados menos desiguales que los de la generación anterior, esta movilidad contribuye a la inclusión y al capital social, y de manera indirecta, a la cohesión.

La inclusión social implica la participación de todas las personas en la sociedad, lo que requiere bases de desarrollo similares para todas ellas. Ampliar las oportunidades de vida para todos genera inclusión, pero esta es mayor cuando quienes se encuentran en desventaja acortan la distancia con respecto a los demás. Como se mencionó, si la movilidad social es *igualadora de resultados* entonces se genera inclusión social (PNUD 2016) y, en consecuencia, cohesión.

El capital social, por su parte, es el conjunto de relaciones de confianza, cooperación y reciprocidad que derivan en participación social, redes e instituciones para resolver problemas compartidos. La formación de capital social parte de la incorporación del bienestar ajeno en el propio, lo que se facilita cuando las personas son similares (López y De la Torre 2004). La movilidad social, como igualadora de resultados, promueve el capital social.

Una baja movilidad social intergeneracional es, por un lado, síntoma de la desigualdad de oportunidades heredada y, por el otro, perpetuadora de la desigualdad de los resultados actuales. Dado que la desigualdad de resultados de la generación de hoy determina en buena medida la desigualdad de oportunidades de la generación de mañana, la falta de movilidad puede convertirse en un círculo vicioso injusto y costoso.

La desigualdad persistente y elevada suele asociarse con severos problemas sociales. Los países con mayor desigualdad presentan mayor mortalidad infantil y una proporción más elevada de población con problemas de obesidad y drogadicción. La mayor desigualdad también se asocia con mayor deserción escolar, menor desempeño de los alumnos en exámenes de matemáticas y lectoescritura, y aumentos en embarazos adolescentes. Finalmente, sociedades más desiguales tienen mayores tasas de criminalidad, homicidios y encarcelamiento (Wilkinson y Pickett 2009).

Una baja movilidad social puede generar una sociedad no solo injusta, sino poco sana, apenas educada y propensa al conflicto social. A su vez, las limitaciones a la formación de capital humano y la falta de una convivencia libre de confrontación y de delito pueden frenar la movilidad. Donde se facilitan las enfermedades,

los bajos estándares educativos y la victimización, hay menores incentivos al progreso individual: otro círculo vicioso.

En conclusión, la baja movilidad social intergeneracional que hay en México representa un desafío que debe atenderse con la política pública. Si se logra impulsar la movilidad social, la política social tendría no solo la virtud de ser promotora de justicia económica, sino también de prosperidad y estabilidad social.

CAPÍTULO 2

México: un caso de baja movilidad social



Movilidad social intergeneracional

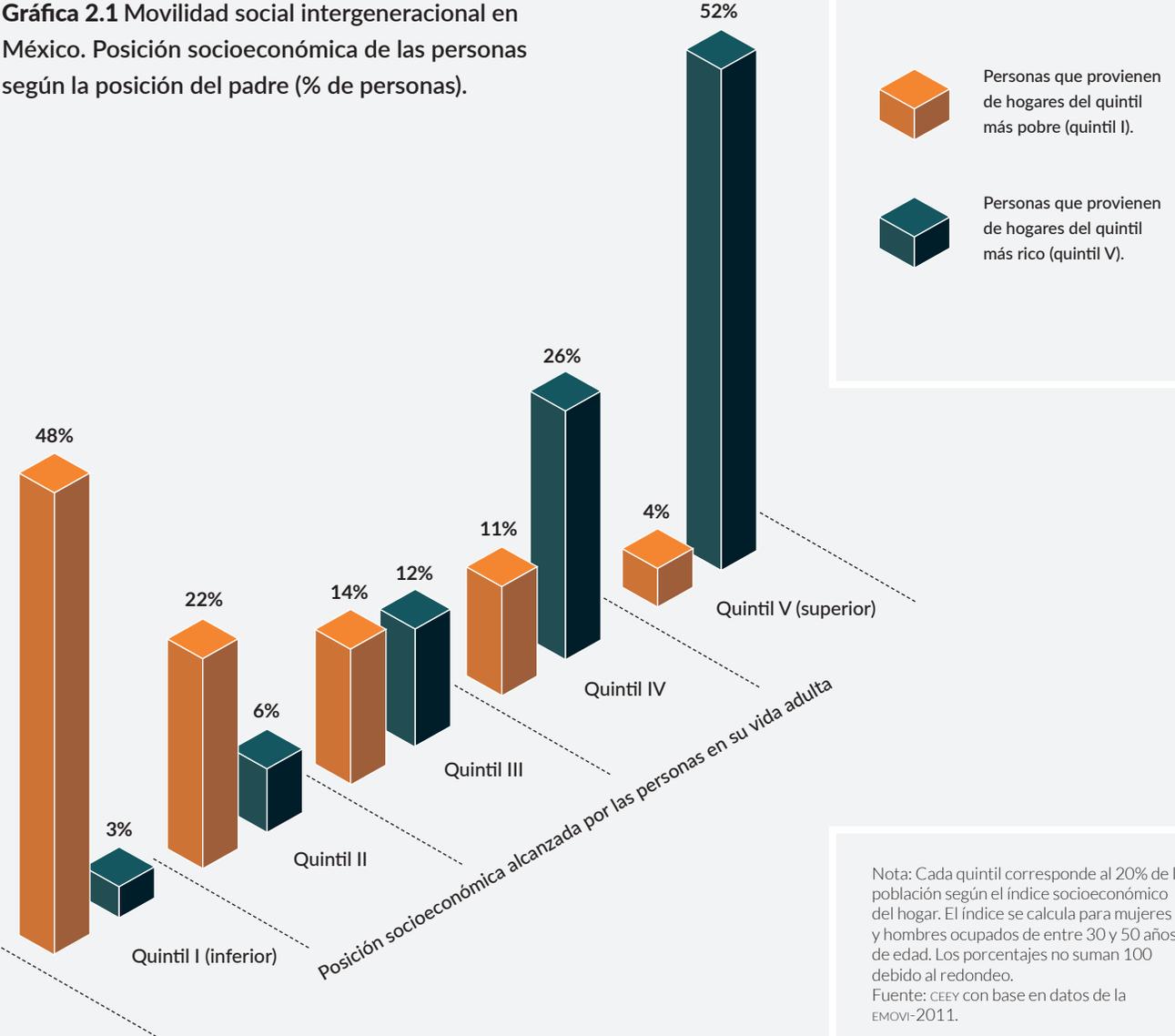
La movilidad social intergeneracional es baja en los extremos de la estructura social de México, de acuerdo con el *Informe de Movilidad Social en México 2013: Imagina tu Futuro* (Vélez, Huerta y Campos 2013). Lo anterior quiere decir que la posición social se transmite de padres a hijos con una frecuencia importante entre quienes se encuentran tanto en la base como en la parte más alta de la pirámide socioeconómica. Cabe mencionar, además, que esta dinámica de baja movilidad social destaca a nivel internacional. Lo anterior se da en un contexto en el que, a pesar de las mejoras absolutas (mejores resultados en distintas dimensiones del desarrollo para los hijos en comparación con los de sus padres), las oportunidades aún se reparten de manera desigual, en buena medida, por la falta de mecanismos que las nivelen. Lo anterior no se limita a una cuestión de escasez de recursos materiales, sino a circunstancias como el ser mujer, ser indígena o nacer en la zona sur del país, que obstaculizan las opciones de ascenso social.

En la Gráfica 2.1 se presentan los resultados sobre el patrón de movilidad relativa en la distribución de estatus socioeconómico a partir de una división por quintiles. El indicador de estatus socioeconómico integra dos dimensiones de desarrollo: bienestar material y realización socioeconómica. En el primer par de columnas del lado izquierdo destaca el patrón de muy baja movilidad de aquellos con origen en un hogar que se ubicaba en el quintil más bajo de la pirámide social. Por el otro lado, las dos columnas del lado derecho muestran el patrón igualmente bajo de movilidad de aquellos con origen en un hogar que se ubicaba en el quintil más alto de dicha pirámide. Una primera característica a resaltar es el hecho de que los patrones resultan muy similares: alta

persistencia en posición de origen y probabilidad muy baja de experimentar un cambio de posición de más de un quintil.

En cuanto a quienes crecieron en un hogar en la parte baja de la distribución, los resultados muestran que 48 de cada 100 no logran avanzar de quintil. Entre quienes sí lo logran, 22 de cada 100 llegan al segundo quintil y 14 al tercero. Lo anterior quiere decir que, si el índice resulta comparable con la medida oficial utilizada para calcular pobreza en México, 70 de cada 100 que nacen en el quintil más bajo de la distribución no logran salir de la condición de pobreza. En cuanto a la magnitud de la movilidad social ascendente para quienes la logran, solo 4 de cada 100 logran alcanzar el quintil más alto.

Gráfica 2.1 Movilidad social intergeneracional en México. Posición socioeconómica de las personas según la posición del padre (% de personas).



Por el otro lado, entre quienes provienen de un hogar en la parte más alta de la distribución, los resultados muestran que 52 de cada 100 mantienen su posición de ventaja relativa durante su edad adulta. Entre quienes experimentan movilidad descendente —una pérdida de posición— 26 de cada 100 se ubican en el cuarto quintil y 12 en el tercero. Lo anterior quiere decir que de entre quienes nacen en el quintil más alto, 9 de cada 10 nunca caerán por debajo del quintil intermedio de estatus socioeconómico, y de entre ellos, 8 nunca se ubicarán por debajo del cuarto quintil. Así, resulta muy poco frecuente que una persona con origen en el quintil más alto caiga hasta el más bajo: 3 de cada 100 (Vélez, Huerta y Campos 2013).

Una pregunta válida sobre la dinámica antes descrita es si efectivamente refleja un patrón de baja movilidad social. Para contestar, se pueden contrastar los datos de México con los de otros países para los que se cuenta con información comparable. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, que se caracteriza por ser una economía de libre mercado, 42 de cada 100 que nacieron en el quintil más bajo de la distribución se quedan ahí. En cambio, en países como Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega, que se caracterizan por la construcción de estados de bienestar con sistemas universales, no más de 30 personas de cada 100 que nacen en el quintil más bajo permanecen ahí.¹⁰ Por otro lado, si se hace referencia al alcance de la movilidad ascendente, tanto en el caso norteamericano como en el de los países escandinavos hay una mayor proporción de personas con origen en el quintil más bajo que logran alcanzar el más alto: 8 y 11-14 de cada 100, respectivamente, con relación a lo observado en México, donde la cifra es 4 de cada 100 (Fundación ESRU 2008).

Una de las características de la baja movilidad social en México es la referente a las opciones desiguales que se observan entre mujeres y hombres. En México, las mujeres presentan mayores tasas de movilidad intergeneracional, pero no necesariamente en la dirección ascendente (Torche 2015). En particular, los patrones observados de movilidad social intergeneracional por género se traducen en lo que se conoce como *suelo pegajoso* (entrampamiento en la parte baja de la distribución) y *techo de cristal* (imposibilidad para alcanzar mayores niveles). En cuanto al primero, resulta que las mujeres mexicanas con origen en el quintil más bajo de la distribución suelen tener una persistencia en ese

quintil que es mayor a la de los hombres del mismo origen socioeconómico. En cuanto al *techo de cristal*, las mujeres con origen en el quintil más alto de la distribución presentan una mayor frecuencia de movilidad descendente que los hombres con el mismo origen; así, en todo caso, lo que se observa es un patrón de *piso falso*.

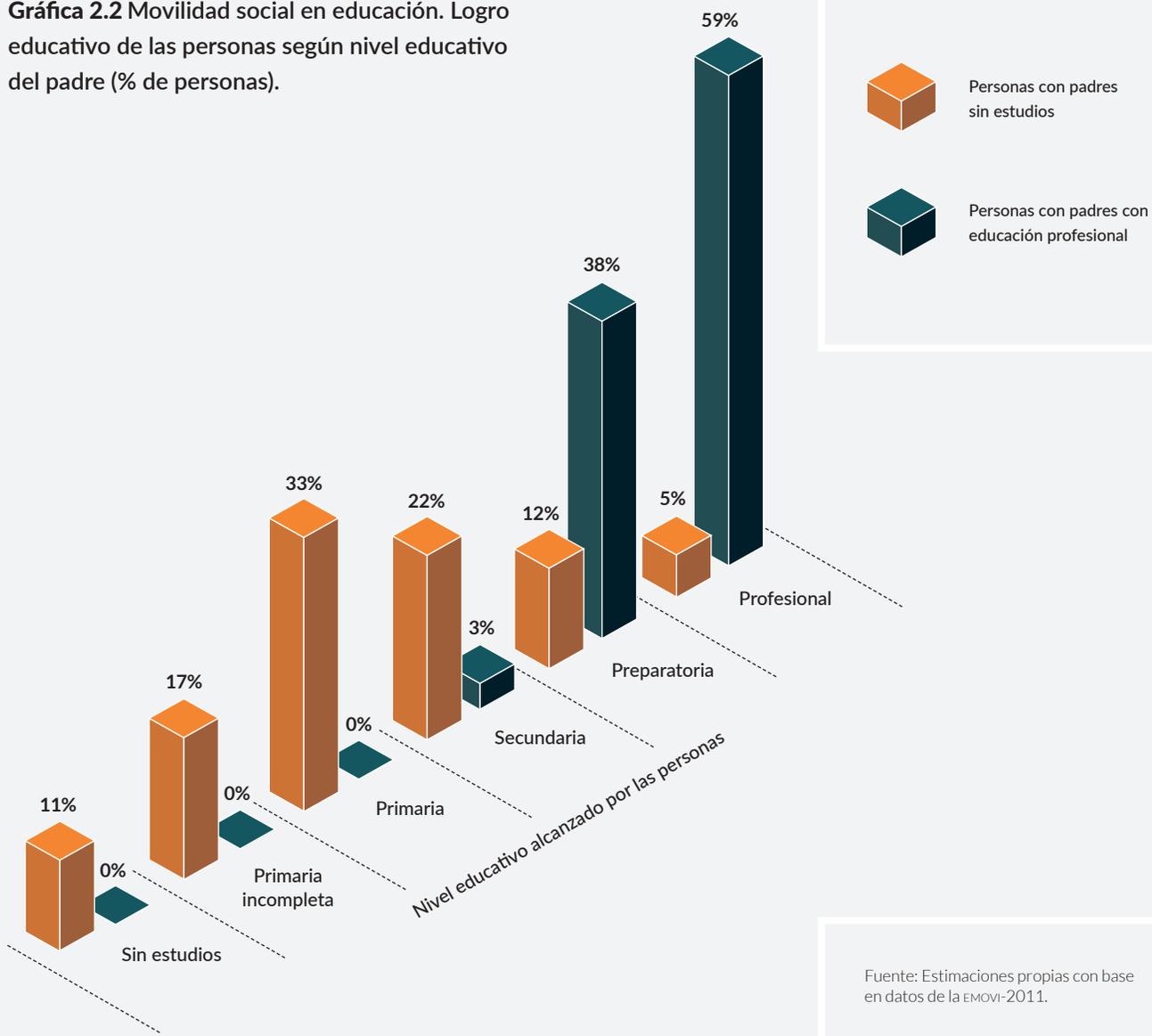
El caso de las mujeres resulta representativo de cómo las opciones de movilidad social se amplían o reducen a lo largo del ciclo de vida. Las frecuencias desiguales y adversas sugieren que las mujeres mexicanas, más allá de la condición socioeconómica de origen, se enfrentan a otra barrera a la movilidad social: el rol que la sociedad les asigna por el simple hecho de ser mujeres. En ese sentido, la diferenciación por género en cuanto a la participación laboral se constituye en un buen ejemplo de la estratificación que limita las opciones de avance para las mujeres. Así, por ejemplo, resulta significativo que en México los roles de género, al igual que el estatus socioeconómico, se transmiten de generación en generación (Campos y Vélez 2014). Esta situación genera sesgos en cuanto a las decisiones de inversión en la educación de las niñas.

Otra manifestación de las opciones diferenciadas de la ya de por sí baja movilidad social intergeneracional en México es la relativa a la ubicación geográfica. En el *Informe de movilidad social en México 2018: la dimensión regional* (Vélez et al. 2018), se muestra que la movilidad social resulta distinta entre grandes regiones, entidades federativas y municipios del país. En lo que se refiere a las grandes regiones, las opciones de movilidad social ascendente entre quienes crecieron en hogares pobres son significativamente mayores en el norte del país (Delajara y Graña 2017). De manera consistente con lo anterior, cuando se hace el análisis a nivel estatal, se observa que la movilidad social entre los que crecieron en hogares pobres es menor en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y que la movilidad social ascendente tiene mayor alcance en las entidades con zonas metropolitanas y en el norte del país (Vélez Grajales, Stabridis y Minor 2017).

La educación es una de las dimensiones que sirve para entender los mecanismos de movilidad social. Aquella se identifica como un motor de movilidad ascendente, siempre y cuando pueda traducirse en mayor bienestar derivado de los logros de la persona en el mercado laboral. Sin embargo, el grado de logro educativo en México está supeditado a la condición de origen socioeconómico. De tal manera, a diferencia de quienes

10 La cifra es 25 en Dinamarca, 26 en Suecia, y 28 en Finlandia y Noruega.

Gráfica 2.2 Movilidad social en educación. Logro educativo de las personas según nivel educativo del padre (% de personas).



tienen padres que cuentan con estudios profesionales, las personas cuyos padres tienen niveles bajos de educación no logran alcanzar, en promedio, una formación más allá de nivel secundaria (Gráfica 2.2). La estratificación antes descrita se manifiesta claramente a través de la ruta diferenciada por condición social de los niños mexicanos: el asistir a una primaria privada incrementa de manera significativa la probabilidad de completar el ciclo educativo (Solís 2015). Todo lo anterior se traduce, irremediablemente, en serias limitaciones de logro laboral, y así, en menor movilidad social ascendente.

Por lo anterior, resulta urgente establecer mecanismos que incrementen la movilidad social intergene-

racional en México. Ahora bien, en la medida en que dichos mecanismos garanticen la igualdad de oportunidades, México transitará, a través de la movilidad social, a un escenario de desarrollo con mayores beneficios para todos.

Persistencia de la desigualdad y la pobreza

Potenciar la movilidad social a través de la reducción de la desigualdad de oportunidades tiene un efecto doble: menor desigualdad de resultados y mayor crecimiento económico. México, sin embargo, se encuentra en una situación de alta desigualdad persistente, misma que a su vez se refleja en una dinámica de alta pobreza en un

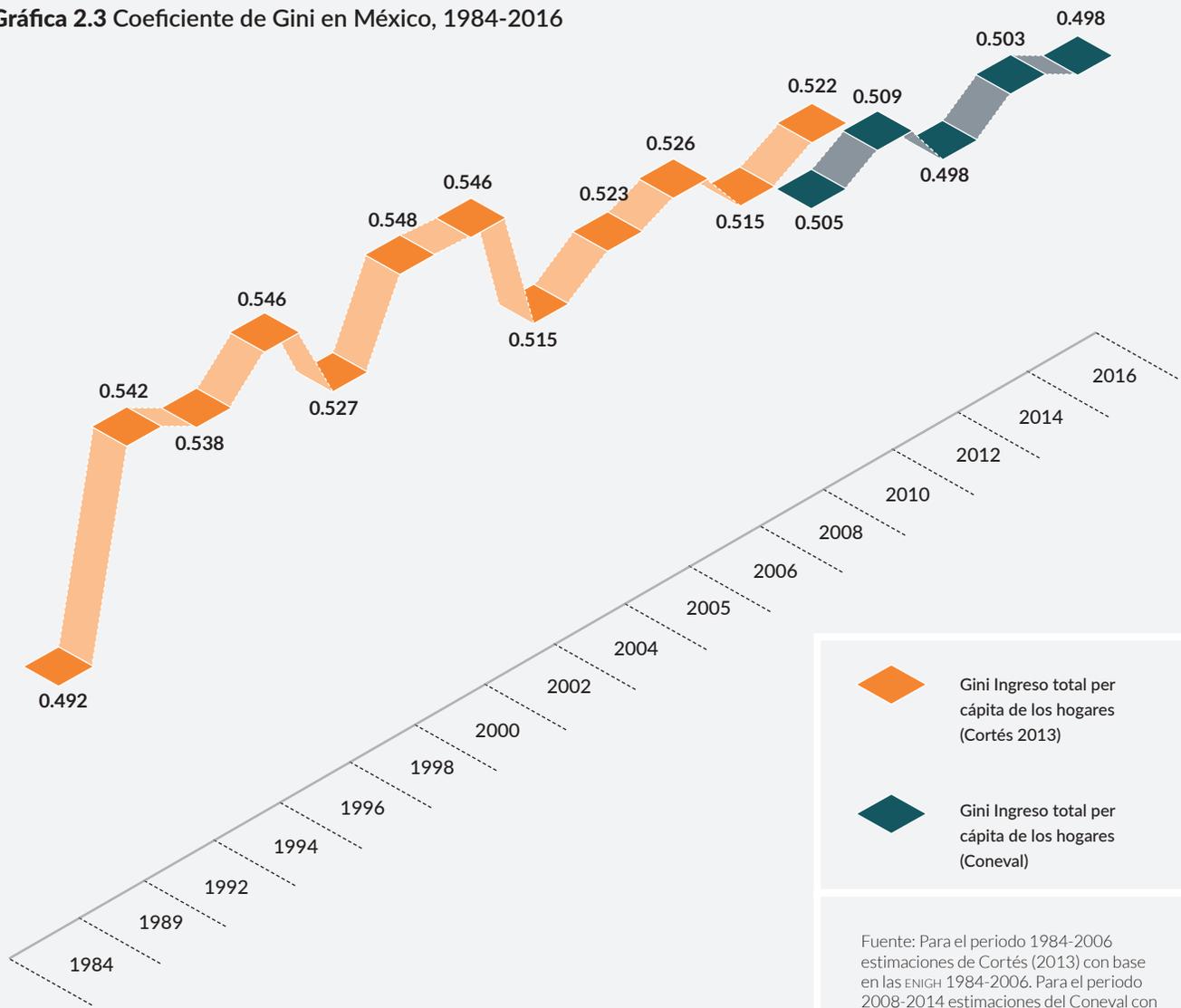
contexto de bajo crecimiento económico. Como se puede observar en la Gráfica 2.3, aunque a partir de la década pasada se observe un nivel menor del Coeficiente de Gini (donde 0 significa igualdad total y 1 desigualdad total) en relación con las década de los noventa, su dinámica de reducción no sugiere que el país abandonará pronto los primeros lugares de desigualdad a nivel mundial.

La dinámica de la pobreza de ingreso de los últimos 25 años también resulta persistente. Así, la llamada *pobreza de patrimonio* —muy similar a la pobreza por ingreso definida a partir de la *línea de bienestar* de Coneval— es prácticamente la misma en 1992 y 2016: 53.09 % y 52.91 % de la población mexicana, respec-

tivamente. Por otro lado, en lo referente a la *pobreza alimentaria*, asimismo similar a la pobreza por ingreso que se define a partir de la *línea de bienestar mínimo* de Coneval, de 1992 a 2016 se redujo marginalmente de 21.38 % a 19.55 % de la población (Coneval 2018).

Para entender una dinámica de pobreza como la anterior, basta comparar la dinámica de ingreso para distintos grupos durante el mismo periodo (ver Gráfica 2.4). Por ejemplo, en 1992 el ingreso de los hogares en el quintil más alto era 12.1 veces mayor al de los hogares en el quintil más bajo. En 2016 el ingreso de los más acomodados fue 12.8 veces el de los más pobres. Lo anterior sucede a pesar de que el ingreso corriente total del quintil más alto para 2016

Gráfica 2.3 Coeficiente de Gini en México, 1984-2016



Fuente: Para el periodo 1984-2006 estimaciones de Cortés (2013) con base en las ENIGH 1984-2006. Para el periodo 2008-2014 estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008-2016.

Recuadro 2.1 Pobreza y movilidad intergeneracional en salud y en educación

Para identificar la persistencia en la composición de la pobreza se puede calcular la magnitud de la condición socioeconómica que se transmite de padres a hijos. Con base en un ejercicio de PNUD (2016), lo anterior se puede realizar para las dimensiones de salud y educación, mismas que resultan clave para el desarrollo de las personas. Se calcula un índice para estimar el peso

que tiene la condición de los padres en los hijos; es decir, la proporción que se transmite de una generación a otra. Como muestra el Cuadro 2.1, dicho cálculo se realiza para dos tipos de hogares con base en las definiciones de pobreza del Coneval: 1) pobres y 2) no pobres no vulnerables.

Como se puede observar (ver Cuadro 2.1), la transmisión intergeneracio-

nal del logro en salud resulta elevada y mayor para quienes no se encuentran en condición de pobreza. En cambio —aunque en un menor grado que en el caso de salud—, la transmisión intergeneracional en educación es mayor para la población en condición de pobreza. En suma, la dinámica de movilidad identificada abona a la persistencia en la condición de pobreza.

Cuadro 2.1 Valores promedio de los indicadores de salud y educación de padres e hijos y magnitud en que el logro de los padres se transmite a los hijos por condición socioeconómica, 2014.

Dimensión	Condición socioeconómica	Promedio del índice de los padres	Promedio del índice de los hijos	Magnitud de la transmisión de la condición /3
Salud /1	No pobres no vulnerables	0.80	0.83	0.67
	En situación de pobreza	0.75	0.80	0.52
Educación /2	No pobres no vulnerables	0.74	0.88	0.28
	En situación de pobreza	0.40	0.73	0.43

Fuente: Cálculos propios con información de la ENIGH 2014, INEGI.

Notas:

1/ El índice de salud mide el avance en la esperanza de vida para la edad respecto a referentes internacionales; donde el avance se computa teniendo en cuenta los valores mínimos y máximos de dicho referente internacional (PNUD 2016). Para los cálculos se considera a los hijos de cualquier edad que viven en el mismo hogar que sus padres.

2/ El índice de educación es la escolaridad para la edad como proporción de la máxima escolaridad posible para la edad. Para los cálculos se considera a los hijos de seis años o más que viven en el mismo hogar que sus padres.

3/ La magnitud de la transmisión se obtiene del coeficiente de regresión en una ecuación donde el logro de los hijos depende del de los padres, controlando por el efecto de la edad de ambos.

representa, en términos reales, el 82 % del ingreso de 1992 (Coneval 2018). En otras palabras, la magnitud persistente de la pobreza es una manifestación de la alta desigualdad y del bajo crecimiento en México. Esto, en un contexto de baja movilidad social, genera las llamadas *trampas de pobreza* en distintas partes de la escala socioeconómica.¹¹

La correlación negativa entre desigualdad económica y movilidad social en México se puede observar en las

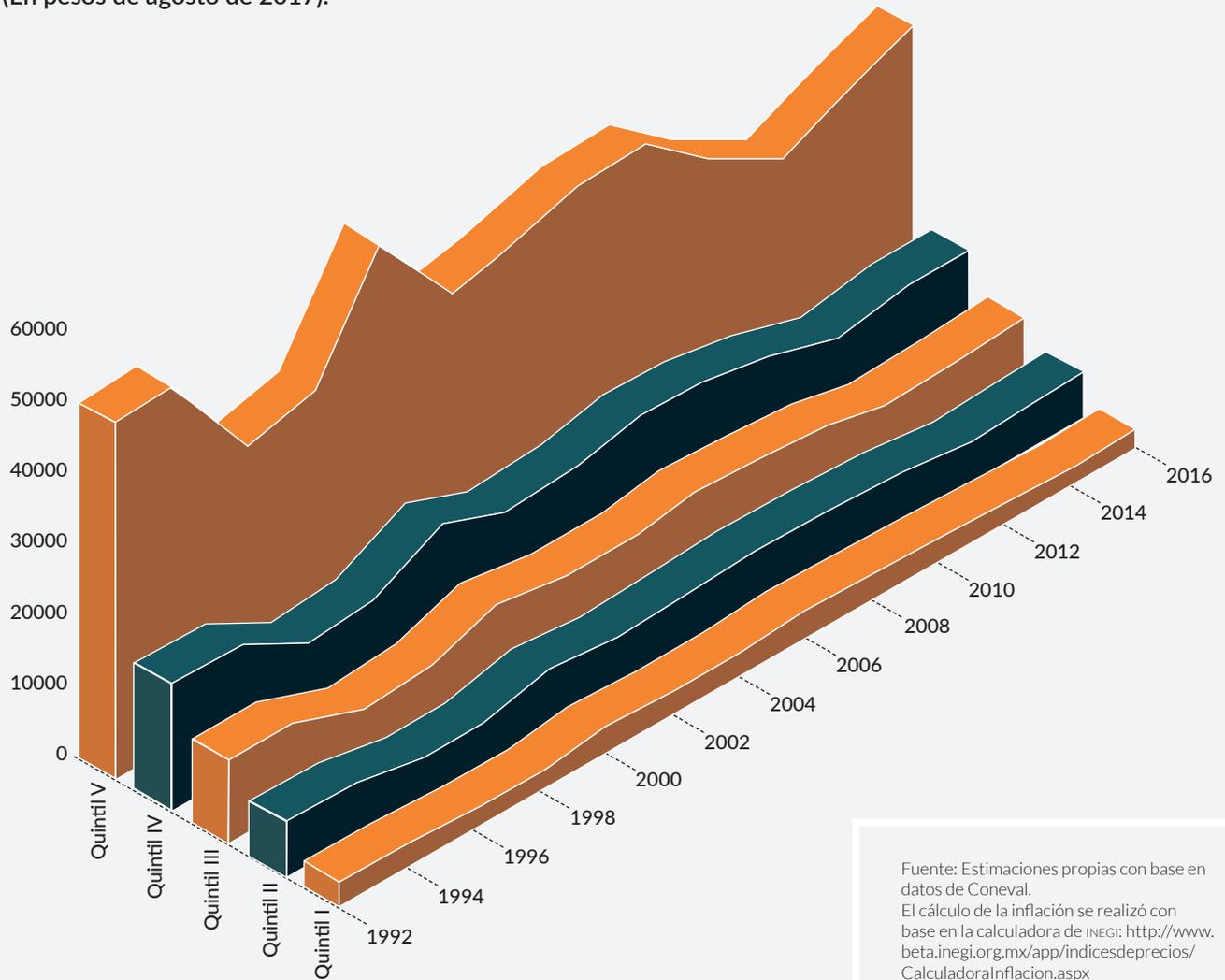
comparaciones regionales. Delajara y Graña (2017), en un estudio en el que instrumentan la metodología propuesta por Raj Chetty y sus coautores,¹² al dividir al país en cuatro grandes regiones, encuentran que las opciones de movilidad social intergeneracional en riqueza, por ejemplo, son menores entre mayores son los niveles de desigualdad económica (ver Panel A de la Gráfica 2.5). Además, como ya se ha mencionado, las regiones con las mayores tasas de movilidad social también presentan las mayores tasas de crecimiento económico (ver Panel B de Gráfica 2.5).

11 Las trampas de pobreza se refieren a las situaciones en las que un grupo poblacional presenta rezagos permanentes en bienestar con respecto a los demás grupos (véase Bebbington *et al.* 2016 para una aplicación a trampas de pobreza territorial).

12 Chetty *et al.* 2014, Chetty *et al.* 2015, Chetty, Hendren y Katz 2016, Chetty y Hendren 2015.

Gráfica 2.4 Evolución del ingreso corriente total, por quintiles, 1992 - 2016

(En pesos de agosto de 2017).



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de Coneval.
El cálculo de la inflación se realizó con base en la calculadora de INEGI: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadoralInflacion.aspx>

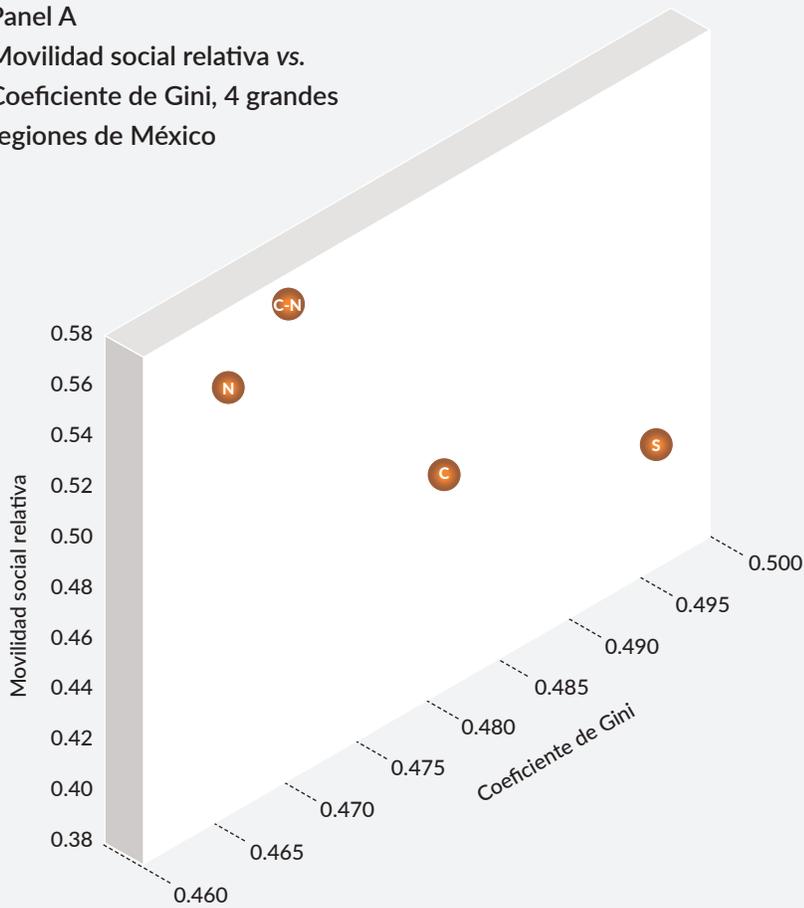
El peso específico que tiene la riqueza de origen sobre los logros de una persona mexicana es un mecanismo que permite identificar a mayor detalle la relación entre movilidad social intergeneracional y desigualdad. Además, permite conocer las limitaciones para el crecimiento económico. Las investigaciones que se han hecho con respecto a la desigualdad de oportunidades buscan identificar el peso que las circunstancias de origen —que están fuera del control de los individuos— tienen en la determinación del logro de las personas.¹³

13 Ver: Van de Gaer 1993, Checchi y Peragine 2010, Marrero y Rodríguez 2012, Brzezinski 2015, Núñez y Tartakowsky 2011, Ferreira y Melendez 2012, Galvis y Meisel 2014 y Chávez-Juárez 2015a.

Para el caso mexicano, y con base en la metodología y variables de circunstancias de origen propuestas por Ferreira y Gignoux (2011), la desigualdad de oportunidades como proporción de la desigualdad de resultados es mayor al 30 % (una cifra que es alta aun en el contexto latinoamericano). Además, la riqueza de los hogares de origen es la que le aporta un mayor peso a dicha medida (Vélez, Monroy-Gómez-Franco y Yalonetzky 2017). Con base en una metodología distinta y para las dimensiones de salud y educación —pero que también sugiere la importancia del rol que juega la desigualdad de oportunidades en la persistencia de la baja movilidad social en México—, en el Recuadro 2.2 se presenta

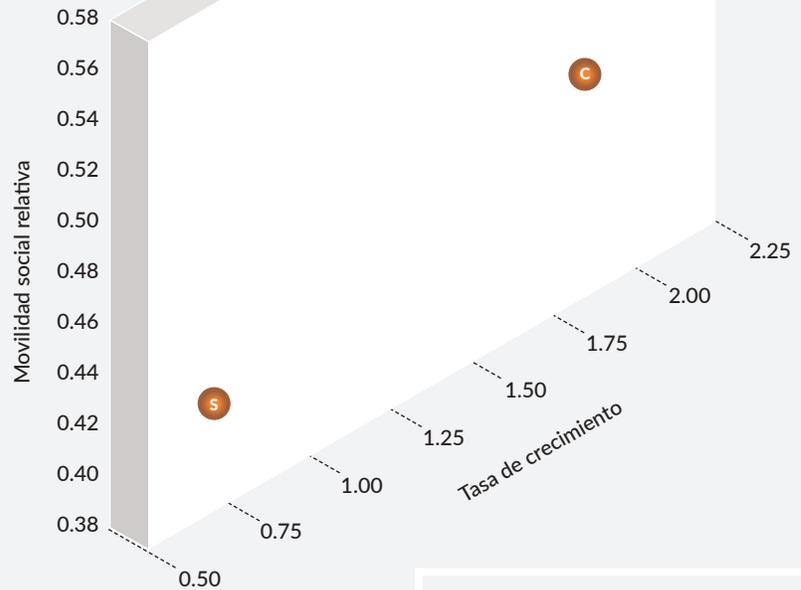
Gráfica 2.5

Panel A
Movilidad social relativa vs.
Coeficiente de Gini, 4 grandes
regiones de México



- N Norte
- C-N Centro-Norte
- C Centro
- S Sur

Panel B
Movilidad social relativa vs.
tasa de crecimiento económico,
4 grandes regiones de México



Fuente: Delajara y Graña (2017).

un ejercicio sobre la transmisión de la desigualdad de padres a hijos. En ese caso, los cálculos muestran que dicha transmisión es importante y en particular considerable en la dimensión de salud.

En conclusión, de no reducirse la transmisión de la desigualdad a través del incremento de la movilidad social, México se mantendrá en la dinámica en la que se encuentra inmerso, en la que persisten el bajo crecimiento y la pobreza.

El lento avance de las clases medias

Con base en la definición de clases sociales que se adopte, *clases medias* es un concepto que acepta múltiples delimitaciones. En sus inicios, la economía establecía la pertenencia a una clase social en función del tipo de activo sobre el que se era propietario. Esto determinaba

Recuadro 2.2 Transmisión intergeneracional de la desigualdad

¿Qué porción de la desigualdad de una generación se explica por la desigualdad de la generación previa? Responder a esta pregunta permite entender una de las razones de la persistencia intergeneracional de la desigualdad.

La respuesta se obtiene al establecer qué tanto la variación de un logro de los hijos se asocia con la variación del logro de los padres. Esto equivale a desagregar la desigualdad de los hijos en dos componentes: la asociada con la desigualdad de los padres y la correspondiente a otros factores (Schorrocks 1982). También esto equivale a una medida de desigualdad de oportunidades cuando la única condición que se considera y que está fuera del control de las personas es su origen familiar. Con base en un ejercicio de PNUD (2016), lo anterior se puede realizar para las dimensiones de salud y educación.

Como se puede observar (ver Cuadro 2.2), los resultados muestran una elevada transmisión de la desigualdad en salud de padres a hijos (69 %). En el caso de la educación, al menos 21 % de la desigualdad de los padres se ha transmitido a los hijos. Si bien otras circunstancias entran en juego para generar desigualdad de resultados en las nuevas generaciones, además del esfuerzo de cada individuo, es muy considerable la desigualdad de oportunidades que enfrentan y que se atribuye a los orígenes familiares. De ahí una buena parte de la persistencia de la desigualdad.

Cuadro 2.2 Desigualdad de indicadores de salud y educación de hijos y padres y porcentaje de la desigualdad de los hijos explicada por la de los padres.

Dimensión del índice de logro	Desigualdad de los hijos /3	Desigualdad de los padres /3	Desigualdad de los hijos explicada por la de los padres /4
Salud /1	0.040	0.070	68.67%
Educación /2	0.269	0.523	21.13%

Fuente: Cálculos propios con información de la ENIGH, 2014, INEGI.

Notas:

1/ El índice de salud se basa en la esperanza de vida para la edad. El índice de salud mide el avance en la esperanza de vida para la edad respecto a referentes internacionales; donde el avance se computa teniendo en cuenta los valores mínimos y máximos de dicho referente internacional (PNUD 2016). Para los cálculos se considera a los hijos de cualquier edad, que viven en el mismo hogar que sus padres.

2/ El índice de educación se construye con base en la escolaridad para la edad. El índice de educación es la escolaridad para la edad como proporción de la máxima escolaridad posible para la edad. Para los cálculos se considera a los hijos de seis años o más, que viven en el mismo hogar que sus padres.

3/ Se toma como medida de desigualdad el coeficiente de variación.

4/ La magnitud de la transmisión de la desigualdad se obtiene de la R^2 de la regresión en una ecuación donde el logro de los hijos depende de los padres, controlando por el efecto de la edad de ambos.

la principal fuente del ingreso percibido.¹⁴ En la actualidad, a las clases medias se las asocia con el nivel de ingresos; están compuestas por individuos que reciben ingresos medios, donde los límites del ingreso que se consideran medios son arbitrarios (Birdsall *et al.* 2000, Banerjee y Duflo 2008). En general, la pertenencia a una clase social depende de los tipos y niveles de riqueza o de las relaciones laborales que establecen posiciones en una escala ocupacional (Roemer 1982, Goldthorpe y McKnight 2004). Este concepto da continuidad a la economía clásica, al tiempo que se ajusta a la teoría económica y a las condiciones contemporáneas del mercado laboral. Por ejemplo, no solo se definen grupos de empleadores y empleados, sino también trabajadores por cuenta propia, acreedores, productores autofinanciados y deudores, así como combinaciones de estas posiciones. Asimismo, y más allá del trabajo no calificado subordinado, se incorporan el capital humano, el control de la actividad productiva en el empleo y sus combinaciones. Esto da pie al trabajo especializado y/ o de supervisión como definitorios de una posición de clase.

Por lo anterior, el enfoque económico de las clases complementa el análisis sociológico centrado en la población ocupada y sus características. Así, los derechos

¹⁴ Por ejemplo, terrateniente-rentista. Ver Schumpeter 2006 y Milios 2000.

de propiedad y las relaciones laborales conjuntan sus diferentes perspectivas.

El presente apartado estima el tamaño de las clases medias así como su conexión con la movilidad social intergeneracional en México. La perspectiva adoptada integra la posesión de activos (riqueza material y capital humano) y la posición en la ocupación. En el análisis se usan los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

Quien pertenece a las clases medias puede utilizar —al menos en potencia— toda su riqueza y escolaridad para realizar trabajo por cuenta propia de acuerdo con los requerimientos de capital y escolaridad que el mercado determina.

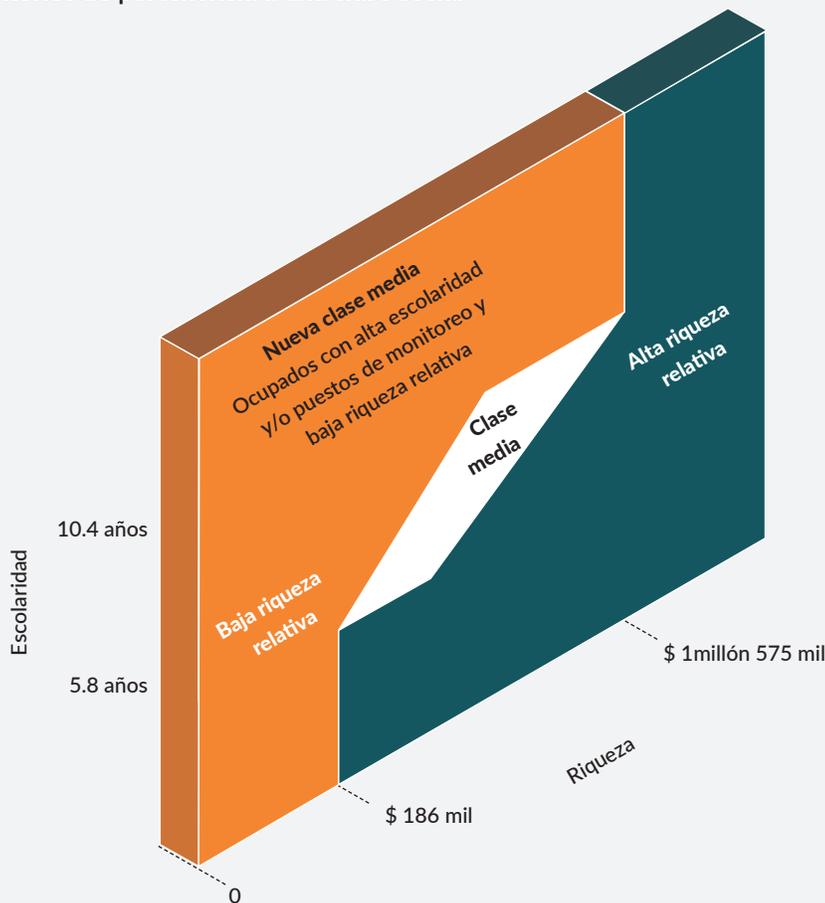
Se dice que pertenecen a la *clase media* quienes poseen riqueza material neta con montos alrededor del promedio. La *riqueza material neta* es la riqueza física más la riqueza financiera menos el endeudamiento.

El promedio se delimita por los valores del capital por persona y por año de escolaridad, mínimo y máximo, que se observan por sector económico (primario, secundario y terciario).

En México, para que alguien sea considerado como *clase media*, se toman en cuenta tanto la distribución de la riqueza por persona,¹⁵ como el capital y la escolaridad, según el sector económico (ver Gráfica 2.6). En 2014, en el sector primario se requería de 186 mil pesos de capital por persona ocupada (el menor monto para un sector), mientras que en el terciario, esta suma era de un millón 575 mil pesos (el más alto). En relación con el capital humano, el sector primario requiere personas ocupadas con el mínimo de años de

15 La riqueza de cada hogar se obtiene al capitalizar ingresos por activos según su rendimiento y tiempo de vigencia. Esta riqueza se ha ajustado a los montos totales de activos físicos y financieros internos del país y se ha distribuido de manera igualitaria entre cada miembro del hogar.

Gráfica 2.6 Criterios de pertenencia a una clase social



Cuadro 2.3 Características de la clase media y grupos complementarios 2010-2014.

	2010				2014			
	Población		Riqueza por persona	Promedio de Escolaridad	Población		Riqueza por persona	Promedio de Escolaridad
	N	%			N	%		
Clase media	11,583,707	14.6%	\$ 463,789	7.7	15,398,578	18.4%	\$ 459,661	7.9
Alta riqueza relativa	13,929,639	17.5%	\$ 1,233,201	5.8	13,113,215	15.7%	\$ 1,803,992	6.2
Baja riqueza relativa	53,867,009	67.9%	\$ 161,392	9.4	55,224,015	66.0%	\$ 166,306	9.9
Nueva clase media	15,737,411	19.8%	\$ 159,724	13.7	18,998,729	22.7%	\$ 173,420	13.6
Ocupados con alto capital humano sin labores de monitoreo	13,264,008	16.7%	\$ 189,348	13.7	16,137,907	19.3%	\$ 205,108	13.7
Ocupados con alto capital humano con labores de monitoreo	1,936,274	2.4%	\$ 1,797	14.8	2,320,288	2.8%	\$ 22,909	14.7
Ocupados con bajo/medio capital humano con labores de monitoreo	537,129	0.7%	-\$ 2,515	7.8	540,534	0.6%	-\$ 126,554	7.9
Baja riqueza relativa sin nueva clase media	38,129,598	48.0%	\$ 162,080	7.70	36,225,286	43.3%	\$ 162,575	7.9
Total	79,380,355	100%	\$ 393,600	8.54	83,735,808	100%	\$ 476,718	8.9

Fuente: Cálculos propios con información de la ENIGH 2014.

escolaridad (5.8), mientras el de servicios requiere del máximo, que son 10.4 años. Estas condiciones definen la pertenencia a la clase media.¹⁶

Para el cálculo del tamaño de la *clase media* en México, se consideró la población que posee riqueza y/o pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada.¹⁷

En 2014, el 18.4 % de la población considerada pertenecía a la *clase media*, con una escolaridad promedio de 7.9 años y una riqueza por persona de 460 mil pesos (ver Cuadro 2.3). Respecto a 2010, esto representa un aumento de 3.8 puntos porcentuales en el tamaño de la *clase media*, pero un decremento en su riqueza neta y un modesto aumento en su escolaridad.

Cabe agregar que en 2014, el 15.7 % de esta población poseía una *riqueza relativamente alta* con respecto a los límites definitorios de la *clase media*, con 1.8 millones de pesos en promedio y 6.2 años de escolaridad.

Por otra parte, el 65.9 % restante tenía una *riqueza relativamente baja* para pertenecer a la *clase media*, con un poco más de 166 mil pesos y 9.9 años de escolaridad.¹⁸ Respecto a estos dos grandes grupos, se puede apreciar el lento avance de la *clase media* y la polarización de la distribución de la riqueza material entre las clases de los extremos.

Desde una perspectiva de activos, otra definición de *clase intermedia* considera a los ocupados con un capital humano relativamente alto y una riqueza material relativamente baja. Esta definición incluye a personas que no tienen suficiente riqueza neta propia para emplear plenamente su escolaridad y, en consecuencia, requerirían la riqueza de otros para tal propósito. A esta se la suele denominar como *nueva clase media* y se asocia con ocupados de alta calificación (ver Gráfica 2.6).

16 Los requerimientos de capital y educación por persona ocupada implican una tercera condición: tener una riqueza por año de escolaridad entre 25 mil pesos (sector primario, que define el mínimo) y 118 mil 500 pesos (sector servicios que define el máximo).

17 Esta población considera a las personas de 15 años o más y excluye a los desocupados y sin riqueza.

18 Los *relativamente ricos* son quienes poseen poco más que la riqueza material mínima para autoemplearse, pero muy bajo capital humano (por ejemplo, generaciones pasadas que acumularon riqueza pese a su baja escolaridad). En contraste, quienes tienen una riqueza relativamente baja, incluyen generaciones recientes con elevada escolaridad que aún no han acumulado riqueza material. De ahí las diferencias educativas de estos grupos a pesar de que, como se verá más adelante, los niveles de riqueza y de escolaridad presenten una correlación positiva.

Otra vía de pertenencia a la *nueva clase media* es a través del control de los activos de la organización en la que se trabaja mediante actividades de dirección, de gerencia o de supervisión. Quienes administran propiedad ajena por autoridad delegada y poseen una baja riqueza relativa, también tienen una posición intermedia en términos de activos (elevado acceso a recursos organizacionales con baja riqueza propia). Este acceso a activos de la organización puede asociarse o no con un alto capital humano.

En 2014, la *nueva clase media* representó el 22.7 % de la población que se analiza, y contaba con una escolaridad promedio de 13.6 años y una riqueza por persona de 173,420 pesos (ver Cuadro 2.3). Respecto a 2010, esto representa un aumento de 2.7 puntos porcentuales en el tamaño de la *nueva clase media* —cabe señalar que en ese periodo la riqueza neta del grupo aumentó, aunque hubo un modesto decremento en su escolaridad.

Las clases sociales definidas en términos de riqueza, capital humano y posición ocupacional están asociadas con características diferentes de bienestar y movilidad intergeneracional. En general, la *nueva clase media* y la *clase media* tienen mayor bienestar objetivo y movilidad social.

El nivel de bienestar de las clases medias puede observarse al comparar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada clase (ver Cuadro 2.4). Este índice recoge los logros en materia de escolaridad, salud e ingreso con respecto a referentes internacionales (ver PNUD 2016). Debido a que la *nueva clase media* por definición presenta altos niveles de escolaridad, y que la salud y el ingreso laboral están altamente asociados con el nivel educativo, no es de sorprender el alto IDH de esta clase. Resulta más significativo que la *clase media* tenga un IDH mayor a la clase con riqueza material relativamente baja, y esta a su vez uno mayor a los relativamente ricos.¹⁹

Por otra parte, los indicadores de movilidad social son mayores para las clases medias que para el resto de los grupos. Los hogares con jefe de familia perteneciente a la *clase media* tienen las menores correlaciones entre logros de salud y educativos de padres e hijos (coeficientes de correlación al cuadrado de 0.47 en salud y 0.029 en educación). Para los hogares con jefe de familia en la *nueva clase media* la movilidad social es un poco menor, pero aún superior a los grupos con riqueza alta o baja.²⁰

19 Debe recordarse que esto puede reflejar diferencias generacionales en escolaridad. Ver nota al pie anterior.

20 Las correlaciones para salud y educación en el caso de la *nueva clase media* son 0.561 y 0.06, respectivamente.

La *clase media* también presenta una mayor tendencia a igualar los logros en salud que la *nueva clase media*. Esta situación cambia para el caso de la educación. La *nueva clase media* tiene una mayor movilidad igualadora que la *clase media*. Asimismo, la *nueva clase media* tiende a una igualdad mayor que las demás clases sociales.

En general, un aumento del porcentaje de la población en la *clase media* y en la *nueva clase media* —y una reducción en el tamaño relativo de las clases de riqueza material relativamente alta y baja—, se traduce en mayor bienestar y movilidad social. Esto muestra la importancia de una movilidad entre clases que reduzca la polarización entre los grupos de mayor y menor riqueza.

En 2014, cerca del 24 % de la persistencia de la desigualdad en salud se explicaba por las diferencias entre clases sociales. Este porcentaje es todavía más elevado (39 %) para la desigualdad en el logro educativo. Las cifras muestran las ganancias potenciales en movilidad social intergeneracional si es que se reducen las diferencias entre las clases sociales.

Cabe mencionar que la riqueza en sí misma tiene un efecto relativamente pequeño sobre los logros en salud y educación en comparación con la pertenencia a una clase social. En el caso de la salud, aproximada por el total de años que se espera que vivan los hijos, la pertenencia del jefe de familia a la *nueva clase media* agrega 0.76 años de vida a los hijos. Ahora bien, en el caso de la educación, la simple pertenencia a la *nueva clase media* aumenta en 4.5 años la escolaridad de los hijos.²¹

En suma, las diferencias de clase social establecidas por la posición relativa de activos explican y predicen distintos niveles de movilidad social intergeneracional. Con esto, las clases sociales, desde un punto de vista económico, resultan de particular importancia para el análisis de la desigualdad de oportunidades.

Una sociedad polarizada en clases reduce la movilidad intergeneracional en salud y en educación. Atender esta polarización demanda moderar los extremos de alta y baja riqueza material y de capital humano.

21 La inclusión de la pertenencia a una clase social, en la forma de variables dicotómicas, mejora en 0.015 el R² de las regresiones de los años de vida de los hijos. Las variables explicativas en dichas regresiones son el promedio de los años de vida del padre y la madre, las edades de padres e hijos, el sexo del hijo, el hablar o no lengua indígena, el tamaño de la localidad y la riqueza promedio. En el caso de educación, esta contribución es de 0.15, con variables análogas.

Cuadro 2.4 Índices de bienestar y clases sociales

	2010						2014					
	Población		IS	IE	II	IDH	Población		IS	IE	II	IDH
	N	%					N	%				
Población total	114,700,757		0.79	0.65	0.70	0.67	120,089,192		0.80	0.67	0.72	0.69
PEA más población con riqueza	79,380,355	100%	0.77	0.58	0.72	0.64	83,735,808	100%	0.78	0.60	0.73	0.66
Riqueza relativamente alta	13,929,639	17.5%	0.73	0.38	0.76	0.49	13,113,215	15.7%	0.73	0.40	0.78	0.52
Clase media	11,583,707	14.6%	0.78	0.54	0.72	0.66	15,398,578	18.4%	0.78	0.55	0.73	0.67
Nueva clase media	15,737,411	19.8%	0.81	0.87	0.80	0.82	18,998,729	22.7%	0.82	0.87	0.80	0.82
Riqueza relativamente baja	38,129,598	48%	0.77	0.54	0.67	0.61	36,225,286	43.3%	0.78	0.56	0.68	0.62

Fuente: Cálculos propios con información de la ENIGH 2014.

Nota:

IS: Índice de Salud

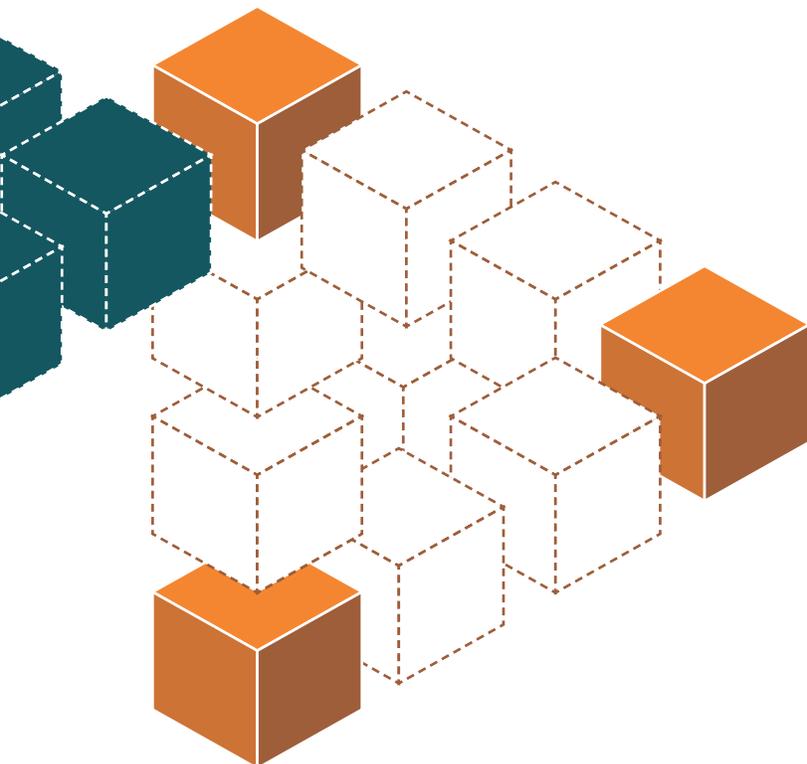
IE: Índice de Educación

II: Índice de Ingreso

IDH: Índice de Desarrollo Humano

CAPÍTULO 3

¿Por qué es baja la movilidad social?



Fragmentación de la seguridad social

La seguridad social en México tiene una tradición de casi 75 años. En 1943 se promulgó la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Después, en 1959, se amplió la cobertura con la promulgación de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y en 1961 con la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. Sin importar el tipo de esquema de seguridad social, la cobertura típicamente incluye el otorgamiento de seguros de invalidez, vejez, vida, enfermedades, maternidad y accidentes, así como prestaciones de guarderías y vivienda. Estos seguros y prestaciones se financian a través de contribuciones en función del salario, las que están a cargo de los empleadores, trabajadores y el gobierno. De esta manera y para los propósitos del presente documento, la seguridad social es de carácter *contributivo*. Ahora bien, a pesar de su larga existencia y de su creciente financiamiento, la seguridad social brinda cobertura a solo 37 % de la población ocupada y ha generado una serie de heterogeneidades en términos de cobertura en seguridad social,

lo que ha distorsionado las decisiones de los agentes económicos (ENOE, cuarto trimestre de 2016).

La protección social es el mayor componente del gasto en desarrollo social —junto con los rubros educación, salud y vivienda, representa el 98 %. El gasto social es, a su vez, una fracción creciente del gasto programable del gobierno federal. Entre 1990 y 2016, el gasto social creció a una tasa anual real promedio de 7.2 %. Como consecuencia, la participación del gasto social en el gasto programable pasó de 38 % a 56 % (y representa 43.2 % del gasto público total). El gasto social también aumentó en relación con el PIB: de 6.8 % en 1993 a 11.8 % en 2016; es decir, hubo un incremento de 5 puntos porcentuales del PIB en un periodo menor a 25 años (Antón y Hernández Trillo 2017).

El Artículo 123 de la Constitución Política de México distingue entre dos tipos de trabajadores: a) trabajadores subordinados y remunerados («apartado A»); y b) quienes trabajan para los Poderes de la Unión («apartado B»). En materia de seguridad social, los trabajadores del «apartado A» se rigen por la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). En su mayoría, estas personas laboran en el sector privado. Por su parte, los trabajadores del «apartado B» y que no forman parte de las Fuerzas Armadas, están sujetos a la Ley del ISSSTE. A su vez, la seguridad social de los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea se establece en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Además, existen otros grupos de trabajadores con sus propios esquemas de seguridad social, como los que laboran en empresas paraestatales, en los gobiernos estatales y en las universidades públicas. En total, se estima que existen cerca de 100 instituciones en el país encargadas de proveer seguridad social a sus trabajadores (Soto 2012). Solo los asalariados son sujetos de aseguramiento obligatorio en la seguridad social contributiva (artículo 12 de la Ley del Seguro Social). Los trabajadores no asalariados no están obligados a cotizar en el régimen obligatorio de seguridad social, pero pueden inscribirse *de manera voluntaria* al régimen obligatorio (artículo 13 de la Ley del Seguro Social).²²

22 Este grupo comprende a: (i) trabajadores en empresas familiares y los independientes, como profesionistas, comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados; (ii) trabajadores domésticos; (iii) ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; (iv) patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y (v) los trabajadores de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos por ley como sujetos de seguridad social.

La cobertura de la seguridad social contributiva y, por ende, el cumplimiento del aseguramiento obligatorio, difiere de manera notable entre los trabajadores del sector privado, público y no gubernamental. En 2016, esta alcanza a solo 31.4 % de los trabajadores en el sector privado; mientras que se incrementa al 87.9 % cuando se trata de trabajadores en instituciones de gobierno y 65.2 % en el caso de los trabajadores en instituciones no gubernamentales. Dado que los trabajadores del sector privado constituyen el 88 % de la población ocupada, solo el 36 % de esta se encuentra afiliada a la seguridad social contributiva (Antón y Hernández Trillo 2017). Para propósitos de este documento, los trabajadores que cuentan con seguridad social bajo el esquema contributivo se clasifican como *formales*; el resto son trabajadores *informales*. Debido a que el problema de cobertura de seguridad social es serio y se circunscribe a los trabajadores del sector privado, de aquí en adelante la discusión sobre el problema de cobertura se concentrará en los trabajadores de ese sector.

Al cuarto trimestre de 2016, había 46.4 millones de personas ocupadas en el sector privado. En promedio, los trabajadores subordinados y remunerados representan el 64.6 % del total: 60.5 % asalariados y, por lo tanto, sujetos al régimen obligatorio de seguridad social y 4.1 % sin percepción salarial. Estos últimos, más el 35.4 % restante (empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores sin pago) no está obligado a cotizar en la seguridad social de acuerdo con la ley. Dentro de este grupo destaca el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia (25 % en promedio). De esta manera, el marco legal excluye a un porcentaje significativamente alto de la fuerza laboral (39.5 %), al menos de manera potencial (Cuadro 3.1).

Sin embargo, del 60.5 % que representan los asalariados, solo la mitad está asegurada (30.9 % de las personas ocupadas). Estos trabajadores cumplen con la legalidad y son formales; el resto de los asalariados son informales ilegales (29.6 % de las personas ocupadas, Cuadro 3.2). El 39.5 % de las personas ocupadas son informales pero legales, ya que su afiliación es voluntaria. Con ello, la informalidad laboral entre la población ocupada en el sector privado fue 69.1 % en 2016 (Cuadro 3.2).

En conclusión, casi la totalidad de los trabajadores con acceso a la seguridad social son trabajadores asalariados. Esto es, la inscripción voluntaria a la seguridad social contributiva es prácticamente nula entre el resto de los trabajadores.

Cuadro 3.1 Población ocupada en el sector privado según posición en la ocupación, 2010-2016 (información al cuarto trimestre)

(Personas)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subordinados y remunerados	26,100,105	26,049,681	27,928,005	27,655,153	28,070,205	29,374,947	29,974,276
Asalariados	24,016,713	24,008,475	25,782,661	25,673,415	26,093,185	27,318,748	28,052,053
Con percepciones no salariales	2,083,392	2,041,206	2,145,344	1,981,738	1,977,020	2,056,199	1,922,223
Empleadores	1,763,977	2,324,573	1,902,626	2,292,536	2,070,204	2,266,596	2,329,132
Trabajadores por cuenta propia	9,287,728	10,915,950	9,968,460	11,096,188	11,178,627	11,424,808	11,585,507
Trabajadores sin pago	2,867,045	3,013,672	2,907,647	2,862,326	2,650,948	2,642,630	2,486,608
TOTAL	40,018,855	42,303,876	42,706,738	43,906,203	43,969,984	45,708,981	46,375,523
(Porcentajes)							
Subordinados y remunerados	65.2	61.6	65.4	63.0	63.8	64.3	64.6
Asalariados	60.0	56.8	60.4	58.5	59.3	59.8	60.5
Con percepciones no salariales	5.2	4.8	5.0	4.5	4.5	4.5	4.1
Empleadores	4.4	5.5	4.5	5.2	4.7	5.0	5.0
Trabajadores por cuenta propia	23.2	25.8	23.3	25.3	25.4	25.0	25.0
Trabajadores sin pago	7.2	7.1	6.8	6.5	6.0	5.8	5.4
TOTAL	100						

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Cuadro 3.2 Acceso a atención médica de los ocupados en el sector privado según posición en la ocupación, 2010-2016 (porcentajes respecto al total; cifras al cuarto trimestre)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Con acceso a atención médica	28.8	28.1	29.5	29.7	30.6	30.5	31.4
Subordinados y remunerados	28.7	28.0	29.5	29.7	30.6	30.5	31.4
Asalariados	28.1	27.5	28.9	29.2	30.1	30.0	30.9
Con percepciones no salariales	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Empleadores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajadores por cuenta propia	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Trabajadores sin pago	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sin acceso a atención médica	71.2	71.9	70.5	70.3	69.4	69.5	68.6
Subordinados y remunerados	36.3	33.3	35.8	33.1	33.1	33.6	33.1
Asalariados	32.1	29.4	31.7	29.4	29.4	29.9	29.6
Con percepciones no salariales	4.2	3.9	4.1	3.7	3.7	3.7	3.5
Empleadores	4.4	5.5	4.5	5.2	4.7	5.0	5.0
Trabajadores por cuenta propia	23.3	25.9	23.5	25.4	25.5	25.1	25.1
Trabajadores sin pago	7.2	7.2	6.8	6.5	6.0	5.8	5.4

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Nota: Las sumas podrían no coincidir debido al redondeo.

Cuadro 3.3 Costo de la seguridad social para cotizantes en el IMSS (porcentaje del salario base de cotización, SBC)*

Costos por aseguramiento y prestaciones	Trabajador	Empleador	Gobierno
Enfermedades y maternidad			
Especie - cuota fija	0	20.4	14.4
Especie - excedente (1)	0.4	1.1	0
Prestaciones en dinero	0.25	0.7	0.05
Invalidez y vida	0.625	1.75	0.125
Riesgos de trabajo	0	0.54 - 7.59	0
Guarderías y prestaciones sociales	0	1.0	0
Retiro	0	2.0	0
Cesantía y vejez	1.125	3.15	0.225
Cuota social (2)	0	0	variable
Vivienda	0	5.0	0
Otros costos			
Pensionados y beneficiarios del IMSS	0.375	1.05	0.075

Notas: (*) Únicamente la cuota fija del seguro de enfermedades y maternidad se especifica como porcentaje del salario mínimo de la Ciudad de México, en conformidad con la ley. Por esta razón, el porcentaje reportado no es directamente comparable con el resto del cuadro.

(1) El excedente del seguro de enfermedades y maternidad sólo es pagado por los trabajadores cuyo salario base de cotización sea superior a 3 salarios mínimos de la Ciudad de México. El porcentaje indicado en el cuadro se aplica a la diferencia entre estos dos montos.

(2) La cuota social es un subsidio de monto fijo que se paga a los trabajadores que ganan hasta 15 veces el salario mínimo de la Ciudad de México para financiar el seguro de retiro, cesantía y vejez. El monto varía en función del salario base de cotización.

Fuentes: Ley del Seguro Social y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El régimen obligatorio de seguridad social está compuesto por seguros y prestaciones que se financian a través de contribuciones del trabajador, del empleador y del gobierno federal. El porcentaje de dichas contribuciones varía según el tipo de seguro y del contribuyente. En general, se puede observar que la mayoría de las contribuciones corre a cargo del empleador, mientras que el trabajador es quien menos contribuye (Cuadro 3.3).

La inclusión de una cuota fija en el seguro de enfermedades y maternidad genera que el esquema contributivo sea considerablemente regresivo. Para un trabajador cuyo salario base de cotización (SBC) es de un salario mínimo, las contribuciones totales representan poco más del 60 % de su salario. Dicho porcentaje disminuye de manera gradual, así es que las contribuciones para un trabajador cuyo SBC es de 25 salarios mínimos representan solo el 22 % de su salario.²³

23 Se podría argumentar que un sistema regresivo no debería afectar de manera significativa al trabajador, puesto que el empleador paga la mayor parte de las contribuciones. Existen dos objeciones al respecto. Primero, el empleador es quien está obligado a registrar al trabajador en la seguridad social. Por lo tanto, se encuentra menos incentivado a registrar a su trabajador, en especial si este es de bajos ingresos y su establecimiento es pequeño: es menos probable que la autoridad competente detecte que evade la ley. Segundo, como en cualquier impuesto o contribución, una parte de ella la puede trasladar el empleador al trabajador de manera indirecta a través de un menor salario (la «incidencia del impuesto»). Para el caso de México, Antón, Hernández y Levy (2012) estiman que aproximadamente el 70 % de las contribuciones a la seguridad social las cubre el trabajador de manera indirecta a través de un menor salario.

Sin embargo, cabe señalar que las contribuciones del gobierno federal son progresivas: comienzan en poco más del 21 % del salario para un trabajador cuyo SBC es de un salario mínimo, y disminuyen gradualmente a niveles del 1 % para trabajadores de 25 salarios mínimos (Antón y Hernández Trillo 2017).

El diseño regresivo de las contribuciones lleva a una ineficiencia económica importante: la carencia de seguridad social es más pronunciada entre los trabajadores

Cuadro 3.4 Trabajadores asalariados del sector privado con acceso a atención médica según múltiplos del salario mínimo (SM) en 2016 (porcentajes; cifras al cuarto trimestre)

Nivel de ingreso	Con acceso	Sin acceso
Menor a 1 SM	4.5	95.5
De 1 a 2 SM	33.0	67.0
De 2 a 3 SM	59.4	40.6
De 3 a 5 SM	75.6	24.4
De 5 a 10 SM	88.4	11.6
Más de 10 SM	86.8	13.2

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Cuadro 3.5 Gasto público y privado en la seguridad social del IMSS, 2010-2015 (% del PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto público	0.53	0.52	0.55	0.55	0.56	0.56
Salud	0.38	0.37	0.39	0.40	0.39	0.40
Pensiones	0.15	0.15	0.16	0.16	0.16	0.16
Gasto privado	2.23	2.20	2.18	2.27	2.38	2.44
Salud	1.14	1.16	1.18	1.26	1.32	1.35
Pensiones	0.75	0.73	0.70	0.71	0.76	0.77
Vivienda	0.34	0.31	0.30	0.29	0.31	0.32
Total	2.76	2.72	2.73	2.82	2.94	3.01
Salud	1.52	1.52	1.57	1.65	1.71	1.75
Pensiones	0.91	0.89	0.86	0.87	0.92	0.93
Vivienda	0.34	0.31	0.30	0.29	0.31	0.32

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).

de menores ingresos. Entre los trabajadores que ganan de 1 a 2 salarios mínimos, la cobertura es de solo 33 % (Cuadro 3.4). El porcentaje se incrementa a medida que aumenta su ingreso. En el rango de ingresos de 5 a 10 salarios mínimos, el porcentaje de cobertura es de 88.4 %, que es ligeramente superior al porcentaje correspondiente a los trabajadores del sector público.

En total, el gasto en la seguridad social contributiva fue \$544.7 miles de millones de pesos (mmdp) en 2015 (3.01 % del PIB), de los cuales, el 58 % correspondió a salud. De este gasto total, casi 80 % lo cubrió el sector privado (Cuadro 3.5). El gasto público en salud comprende las aportaciones del gobierno federal a los seguros de enfermedades y maternidad, y de invalidez y vida del IMSS. A su vez, el gasto público en pensiones del IMSS se refiere a las cuotas por concepto de cesantía y vejez, más la cuota social. En total, el gasto de la seguridad social contributiva a cargo del gobierno federal ascendió a \$102.3 mmdp en 2015 (0.56 % del PIB, Cuadro 3.5). Por su parte, el gasto privado en salud y pensiones comprende las contribuciones de trabajadores y empleadores bajo el régimen obligatorio del IMSS. A su vez, el gasto privado en vivienda corresponde a las aportaciones de los empleadores al Infonavit. Se puede observar que el total de las contribuciones privadas fue de \$442.5 mmdp en 2015 (2.44 % del PIB, Cuadro 3.5).

Algunas de las hipótesis para explicar por qué la cobertura de la seguridad social es tan baja entre las personas ocupadas en el sector privado son: i) las contribuciones a la seguridad social son relativamente altas; ii)

baja valoración por parte de los trabajadores de los servicios otorgados a cambio; iii) los trabajadores cuentan con otras formas más baratas de cobertura ante riesgos. Otra posibilidad es que los trabajadores prefieran acceder a la seguridad social que el gobierno otorga a todos quienes se encuentran fuera del esquema contributivo a cambio de cuotas simbólicas o nulas. En años recientes, el gobierno implementó una serie de programas sociales diseñados para la carencia de cobertura. Estos programas se financian mediante impuestos generales y no a través de contribuciones basadas en el salario del beneficiario. Esto puede bien denominarse como «sistema de seguridad social no contributivo». Así, se tiene que al día de hoy existen dos sistemas de seguridad social mutuamente excluyentes, al menos en términos de la ley y reglamentos: el contributivo y el no contributivo.²⁴ Varios de estos programas tienen su contraparte en el esquema contributivo y establecen como condición que el beneficiario no pertenezca a dicho esquema.²⁵

24 Por ejemplo, en materia de salud, el sistema de seguridad social no contributivo se conoce como el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). De acuerdo con el artículo 77 bis 3 de la Ley General de Salud, los derechohabientes del SPSS son quienes no están afiliados a la seguridad social (contributiva). En materia de pensiones, las reglas de operación de este programa del gobierno federal especifican que la población objetivo es la de 65 años en adelante y que no cuente con una pensión de tipo contributivo mayor a \$1,092 pesos mensuales.

25 En la práctica, es posible que un mismo trabajador aparezca en los registros administrativos como beneficiario de ambos tipos de programas (contributivos y no contributivos), a pesar de que esto sea contrario a la ley (OCDE 2016b). Lo anterior podría explicarse por la falta de actualización de los registros administrativos y por las frecuentes transiciones del individuo entre trabajos formales e informales (Levy 2008). Al respecto, la Secretaría de Salud ha detectado a personas registradas en más de una institución de salud, y se encuentra en el proceso de elaboración de un Padrón General de Salud de usuarios de estos servicios (Secretaría de Salud 2016).

Cuadro 3.6 Gasto en programas de seguridad social no contributiva según cobertura, 2010-2014 (porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014
Como porcentaje del PIB:					
Salud	1.35	1.32	1.35	1.39	1.36
Vivienda	0.10	0.08	0.09	0.09	0.11
Promoción y asistencia social	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
Pensiones a adultos mayores (federal más estatales)	0.16	0.16	0.18	0.22	0.27
Total	1.63	1.58	1.64	1.72	1.77
Como porcentaje del gasto en desarrollo social federal:					
Salud	12.09	11.70	11.95	11.87	11.29
Vivienda	0.86	0.74	0.84	0.75	0.87
Promoción y asistencia social	0.19	0.18	0.20	0.21	0.24
Pensiones a adultos mayores (federal más estatales)	1.45	1.38	1.57	1.85	2.24
Total	14.59	14.01	14.56	14.69	14.64

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).

Hay programas no contributivos para varios de los rubros de aseguramiento y prestaciones de la seguridad social contributiva. Los seguros de invalidez y de riesgos de trabajo son la excepción. Existen, pues, programas de aseguramiento no contributivo en salud, pensiones y vida, así como programas de vivienda y estancias infantiles.

Sin embargo, el esquema de prestaciones entre la seguridad social contributiva y no contributiva difiere notablemente. Por ejemplo, el Seguro Popular y el Seguro Médico Siglo XXI proveen solo el 11 % de la cobertura otorgada por el IMSS (Coneval 2012). Si bien se ha observado una convergencia gradual entre los paquetes de atención primaria del Seguro Popular y del IMSS, aún existen brechas importantes en tratamientos de atención secundaria y terciaria (OCDE 2016b).²⁶ También hay asimetrías notables entre ambos tipos de seguridad social en las prestaciones de los seguros de vida y en los programas de guarderías infantiles. Una diferencia fundamental entre el esquema contributivo y no contributivo es que bajo este último, las prestaciones se ofrecen por separado y de manera voluntaria. Asimismo, el otorgamiento de prestaciones bajo la seguridad

social no contributiva se realiza de manera mucho más descentralizada, ya que no solo interviene el gobierno federal sino también los gobiernos estatales y, en algunos casos, los gobiernos municipales.

Los recursos públicos destinados a la seguridad social no contributiva fueron 3.2 veces mayores a los asignados al esquema contributivo en 2014 (\$305.2 mmdp o 1.77 % del PIB, y 14.64 % del gasto en desarrollo social, Cuadro 3.6). El gasto en salud representa alrededor del 81 % del gasto en los programas de la seguridad social no contributiva. El programa de pensiones representa el 12 % del gasto total (Cuadro 3.6). Cabe señalar que en 1998, el gasto en programas no contributivos equivalía al 1.1 % del PIB (Levy 2008).

Acceso diferenciado a servicios de salud

El acceso a los servicios de salud es un mecanismo importante en la compensación de las *desventajas de origen*, y en consecuencia en el impulso a la movilidad social como *igualación de resultados*. Al día de hoy, no todas las personas tienen acceso al sistema de salud, y las que lo tienen cuentan con servicios diferenciados, como el IMSS o el Seguro Popular. Por ello, examinar la cobertura del sistema de salud y las características de sus esquemas es fundamental para conocer con certeza cómo influyen en la movilidad social.

²⁶ Por ejemplo, el Seguro Popular excluye algunas enfermedades comunes de nivel secundario y terciario, como ataques cardíacos en personas mayores de 60 años, infartos, esclerosis múltiple, cáncer de pulmón y diálisis después de fallas renales (OCDE 2016b).

En esta sección se presentan estimaciones de la movilidad social intergeneracional en salud de los grupos con distintos esquemas de atención en este rubro y la contribución de cada uno a la movilidad social intergeneracional de la población en general. La discusión se centra tanto en la desigualdad de oportunidades, como en el impacto de estos esquemas en la *movilidad igualadora de resultados*. En el análisis se utiliza la ENIGH 2014, la cual permite enfocarse en la salud de los hijos que no han formado su propio hogar en relación con la de sus padres, y con la de sus pares en la presente generación. El impacto de la cobertura del sistema de salud y las diferencias en movilidad que se hallaron entre sus distintos esquemas, conduce a examinar la estructura y funcionamiento de este con el fin de encontrar oportunidades para su mejora.

La desigualdad de oportunidades en salud de los hijos se explica por las condiciones de salud de sus padres y madres. El 63.2 % de la correlación entre un indicador de salud de los hijos y el de sus progenitores se explica por la salud de estos últimos (ver Cuadro 3.7).²⁷ Las madres tienen el doble de influencia que los padres (Moreno-Jaimes 2017). Un segundo factor de importancia es la edad de los hijos. Al aumentar su edad, la

27 El indicador de salud mide el avance en la esperanza de vida para la edad con respecto a referentes internacionales. El avance se computa con base en los valores mínimos y máximos de dicho referente internacional (PNUD 2016).

Cuadro 3.7 Determinantes de la desigualdad de oportunidades en salud

Variable	Porcentaje en la determinación de la correlación del índice de salud entre padres e hijos
Salud de los Padres	63.25%
Edad del hijo	18.64%
Hijo nace en Chiapas, Oaxaca o Guerrero	6.04%
Localidades menores a 100 000 habitantes	1.88%
Carencia de piso firme, agua o drenaje en la vivienda	1.15%
Adscripción a Protección Social	2.95%

Fuente: Elaboración propia con base en Moreno-Jaimes (2017).

desigualdad de oportunidades empeora. Esto, sin embargo, muestra que las nuevas generaciones parten de mejores condiciones que las anteriores. El declive de los índices de salud al aumentar la edad explica 18.6 % de la desigualdad de oportunidades.

Como también se observa en el Cuadro 3.7, el entorno geográfico es un tercer determinante. Nacer en Chiapas, Oaxaca o Guerrero determina en conjunto 6 % de la desigualdad de oportunidades. Otros elementos contribuyen en menor medida a la desigualdad de oportunidades en salud, como vivir en localidades menores de quince mil habitantes (1.9 %), o carecer de piso firme, agua y/ o drenaje en la vivienda (en conjunto explican 1.5 %). Finalmente, las personas con diferente adscripción a la protección social tienen una diferencia en igualdad de oportunidades del 3 %. Esta cifra es muy pequeña comparada con el peso de la herencia familiar en salud, la edad o factores regionales. Sin embargo, el sistema de salud tiene un efecto igualador sobre los resultados de los hijos.

Desigualdad de oportunidades y acceso diferenciado a servicios de salud

Las personas con distintas oportunidades de movilidad social pueden tener un acceso diferenciado a los servicios de salud y esto agrava las diferencias entre ellas. Mientras hay quienes carecen de acceso a los servicios públicos de salud, otros están adscritos al Seguro Popular, tanto con una cobertura de intervenciones y medicamentos, como con una calidad en el servicio, menores a las de los afiliados al IMSS.²⁸

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut 2016), 41 % de la población estaba cubierta por la Seguridad Social (asociada con el trabajo formal, donde predomina la afiliación al IMSS), 43.5 % al Seguro Popular y 13.4 % se encontraba sin afiliación. En 2014, la ENIGH registró una estructura consistente con la Ensanut: 38.8 % de seguridad social formal los hijos estaba inscrito a algún esquema, 44.9 % al Seguro Popular, y alrededor de 15 % no tenía afiliación.

Con esta información y con base en las circunstancias adicionales al origen familiar, se encuentra que los hijos inscritos a la Seguridad Social presentan una menor desigualdad de oportunidades (67 %) que los

28 En 2015, el Seguro Popular cubría todas las intervenciones de primer nivel de atención y 80 % de las de segundo nivel (Coneval 2015) mientras que en 2010, los tiempos de traslado hospitalario eran 65 % mayores que los del IMSS (Coneval 2012).

afiliados al Seguro Popular (70 %), y ellos, una menor desigualdad que quienes no tienen afiliación alguna (73 %).²⁹ Sin embargo, cuando solo se considera la desigualdad de oportunidades proveniente de la salud de los padres, estas cifras no resultan tan distintas (65 %, 65 % y 69 %, respectivamente). En todo caso, es de destacar que la desigualdad de oportunidades haya sido muy elevada aun entre quienes cuentan con seguridad social asociada con un trabajo formal (Moreno-Jaimes 2017). Lo anterior conduce a valorar el papel de la seguridad social en función de los avances en salud que permite a sus afiliados pues, en general, incorpora a personas con similar desigualdad de oportunidades de origen.

La mayor contribución a la persistencia de la desigualdad en salud en la población corresponde a los

29 Esta cifra corresponde a la variabilidad de índice de salud de los hijos que, en un análisis de regresión, se explica por el índice de salud de los padres, la edad de los hijos, las características de la vivienda, el tamaño de la localidad y la entidad federativa, entre otras (la cifra es el R² de la regresión).

inscritos en el Seguro Popular (39 %),³⁰ seguidos por los derechohabientes a la Seguridad Social (29 %). Después están los no asegurados (25 %).

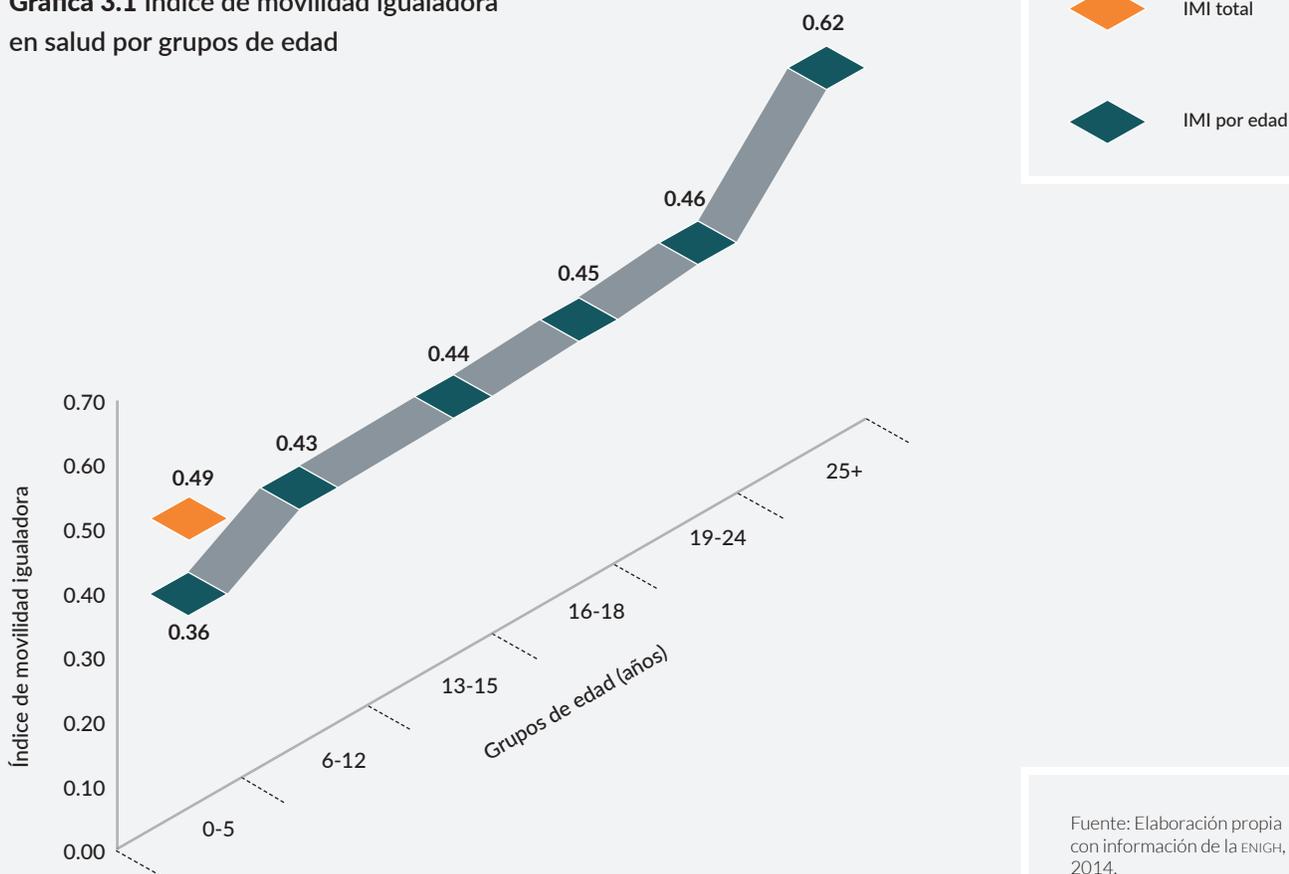
La contribución de los servicios de salud a la igualdad de resultados

La desigualdad de oportunidades en salud de una generación propicia diferencias en los resultados de sus miembros. Sin embargo, este obstáculo para la igualdad de resultados se puede superar con la ayuda de política pública. Si los padres no pueden procurar mejores condiciones de salud para sus hijos, la adscripción a servicios públicos de salud puede compensar esta desventaja.

Lo anterior se observa al medir la movilidad igualadora de resultados; es decir, el grado en el que la desigualdad en salud se reduce de una generación a otra. Con base en datos de 2014 para el índice de salud (véase nota al pie del Cuadro 3.7), se estima que la

30 La persistencia de la desigualdad aquí se mide con la correlación entre el indicador de salud de los padres y el de los hijos.

Gráfica 3.1 Índice de movilidad igualadora en salud por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH, 2014.

desigualdad se reduce en 49 % entre la generación de los padres y la de los hijos. La mayor reducción corresponde al grupo de personas de 25 o más años, mientras que la menor caída se observa en los menores de 6 años (ver Gráfica 3.1). Esto apunta a que las reducciones intergeneracionales en la desigualdad en salud son acumulativas a lo largo de la vida de las personas.

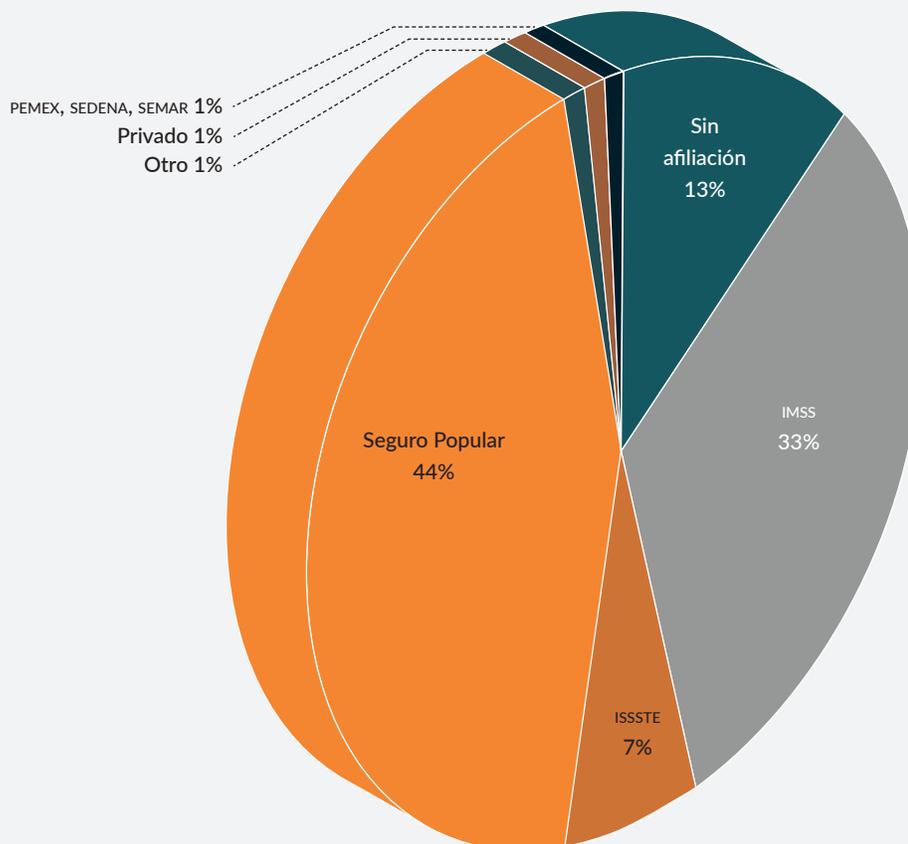
La considerable movilidad igualadora en salud estimada es una señal de que el sistema de salud compensa la desigualdad inicial de oportunidades. Esta movilidad igualadora se puede atribuir al papel que juega el Seguro Popular: el 51 % de la movilidad igualadora del sistema de salud corresponde a sus afiliados. Por otra parte, la seguridad social asociada con el trabajo formal contribuye en 23 % a la movilidad igualadora. Las diferentes contribuciones a la movilidad igualadora se pueden asociar con el tipo de población atendida y con el distinto sesgo distributivo de cada esquema. Por una parte, el Seguro Popular atiende a un mayor número de hijos que la Seguridad Social (23 millones contra

22.5 millones), mismos que provienen de padres con menores índices de salud que los asegurados. Las intervenciones en salud tienen un mayor impacto marginal entre las poblaciones que de inicio presentan mayores rezagos. Por otra, el Seguro Popular tiene un gasto progresivo, donde a mayores carencias de salud, hay un gasto mayor (PNUD 2011). Resulta relevante mencionar que, de acuerdo con estimaciones propias, la movilidad igualadora podría elevarse un 25 % si los servicios de salud cubrieran a toda la población, y 7 % adicional si se hiciera bajo un esquema unificado, como lo sería bajo un esquema de seguridad social universal.

Los problemas del Sistema de Protección Social en Salud

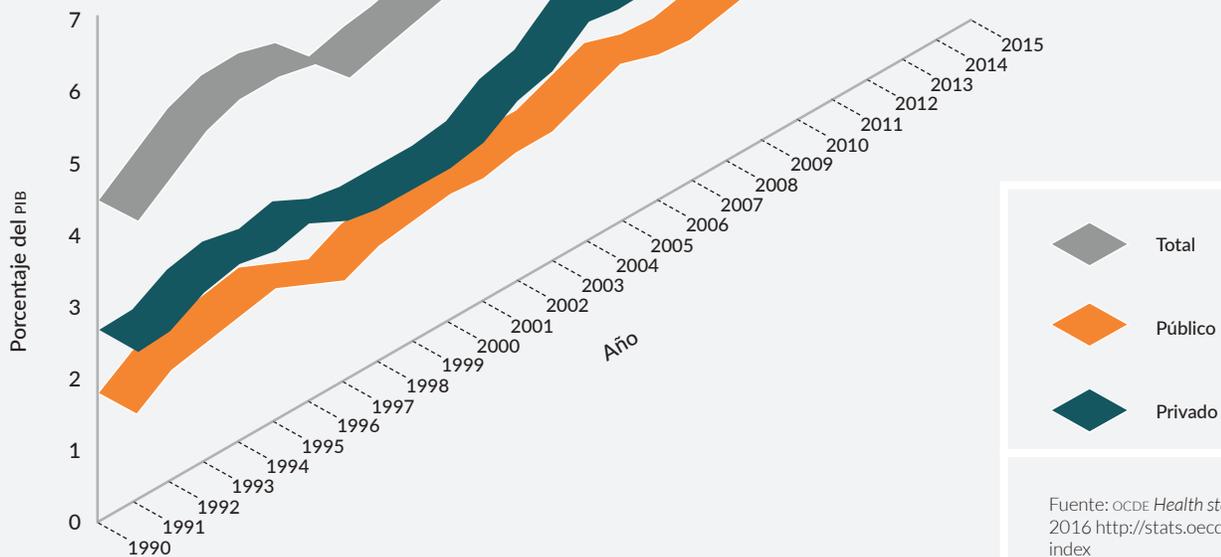
La desigualdad de la movilidad social se asocia con los problemas de estructura y financiamiento de los servicios de salud. En 2003 se creó el Sistema de Protección Social en Salud (SPS) para atacar estos obstáculos. Pese a sus avances, aún tiene importantes retos por atender.

Gráfica 3.2 Afiliación a las distintas instituciones de protección social



Fuente: Elaboración propia con base en la Ensanut 2016.

Gráfica 3.3 Gasto en salud como porcentaje del PIB, 1990-2015



Fuente: OCDE Health statistics 2016 <http://stats.oecd.org/index>

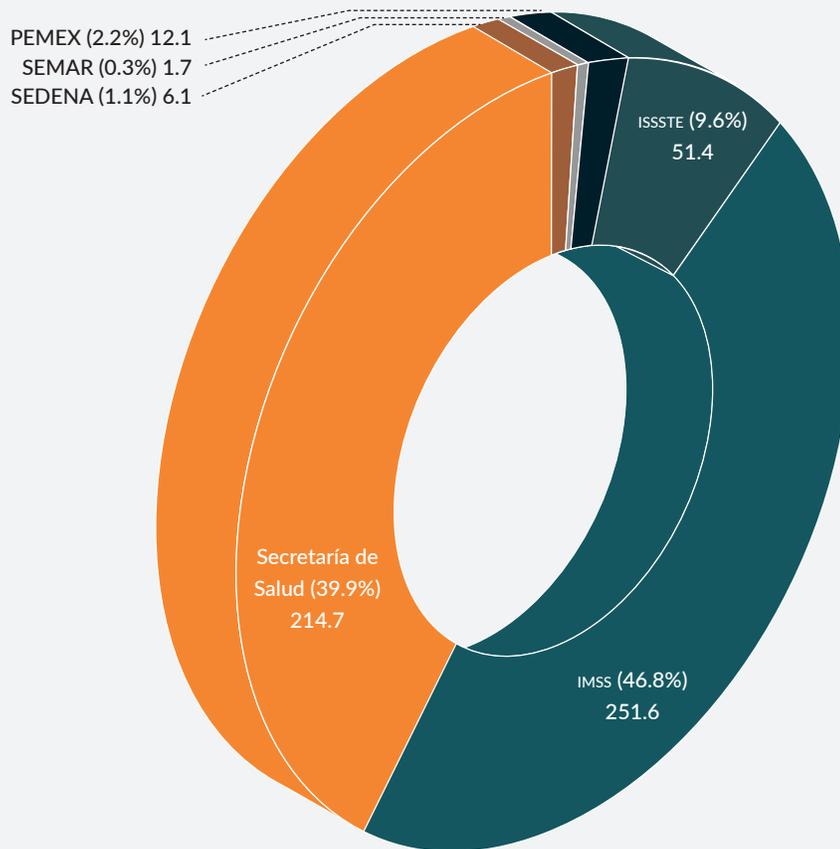
El SPS intentó romper la organización de los servicios de salud según asegurados a Seguridad Social y no asegurados. Esto transformó la rectoría, el financiamiento y la prestación de servicios, misma que estaba fragmentada en la atención de cada grupo, en funciones generales. Sin embargo, el cambio todavía está inconcluso. El SPS presenta aún una fragmentación organizacional en temas de financiamiento, de administración y de prestación de los servicios. Esto ha resultado en múltiples instituciones integradas de forma desigual, lo que resulta en un sistema complejo, desarticulado y que requiere de unificación (ver Gráfica 3.2). La falta de coordinación ha generado que cerca de 7.5 millones de personas afiliadas al IMSS también lo estén al Seguro Popular; 1.2 millones pertenezcan tanto al ISSSTE como al IMSS, que 760,000 personas se encuentren en el Seguro Popular y en el ISSSTE, y 103,000 estén en todos los sistemas (De la Torre y Becerra 2017).

Otro problema del SPS es que el gasto público en salud como porcentaje del PIB (3 % en 2015) es menor al 6 % recomendado internacionalmente (Gráfica 3.3). La Secretaría de Salud, responsable de la gestión del Seguro Popular, absorbe casi el 40 % del total de los recursos, y el IMSS recibe 46.8 % (Gráfica 3.4).

Asimismo, 95 % del gasto privado es gasto de bolsillo y es potencialmente catastrófico (cuando representa más del 30 % del ingreso del hogar) o empobrecedor (cuando hace cruzar la línea de bienestar mínimo del Coneval). Las estimaciones indican que 4.2 % de los hogares enfrenta gastos catastróficos y 1.7 % un gasto empobrecedor (De la Torre García y Becerra 2017).

Una consecuencia de lo anterior es la regresividad del gasto en salud. Quienes suelen acceder a un empleo formal y sus familias reciben casi cincuenta por ciento más de gasto público per capita respecto de quienes se

Gráfica 3.4 Recursos financieros del sector público en salud por esquema de aseguramiento en 2014
(miles de millones de pesos)



Fuente: Ensanut 2016.

encuentran en la informalidad. El gasto privado de bolsillo es relativamente más oneroso para quienes menos ingreso tienen.

Panorama de los determinantes de la movilidad intergeneracional en salud

La elevada desigualdad de oportunidades en salud en el presente se debe principalmente a los rezagos de las generaciones anteriores, los cuales preocupan más mientras más edad tienen (PNUD 2016). Mejorar la salud de los padres de más edad impulsaría la de sus hijos. Ahora bien, recuérdese que la desigualdad de oportunidades aumenta con la edad, por lo que es necesario ocuparse de ella en las etapas tempranas de la vida.

Lo anterior implica tener un balance en la atención a la salud a lo largo del ciclo vital. Si el objetivo es concentrarse en las generaciones más jóvenes y en las

futuras, el énfasis debe centrarse en los primeros años de la infancia, cuando la desigualdad de oportunidades es menor y la movilidad igualadora tiene un alto potencial para elevarse. Asimismo, es necesario atender lugares y condiciones específicas, como los estados del sur-sureste, localidades de menos de 2,500 habitantes y la población que aún no cuenta con agua potable, drenaje y piso firme. Su situación contribuye significativamente a la desigualdad de oportunidades.

A pesar de los considerables obstáculos que enfrentan las nuevas generaciones para tener movilidad ascendente en salud, el sistema contribuye a enfrentarlos. Sin embargo, habría mejoras sustanciales con la universalización de la cobertura de los servicios públicos y su unificación. Ganancias potenciales en la movilidad igualadora en materia de salud hacen necesario establecer un sistema con cobertura universal unificada.

Pese a su importancia, los resultados anteriores no incorporan la dimensión de la calidad de la salud. Esta tiene que ver, por un lado, con la calidad de la vida de las personas y, por el otro, con la calidad de los servicios de atención que reciben. Una hipótesis de trabajo es que al introducir indicadores de calidad habría problemas aún más serios de desigualdad de oportunidades y un mayor potencial de movilidad igualadora del Sistema Nacional de Salud.³¹ Desafortunadamente, la información disponible todavía no permite este análisis, por lo que representa una agenda de investigación pendiente.

Los problemas de la educación media superior

La formación de capital humano inicia en el hogar y continúa en la escuela. La educación de los padres y la atención a la de sus hijos permite a estos últimos tanto adquirir habilidades y conocimientos, como avanzar en el sistema educativo. Este avance, aproximado por los resultados en pruebas de desempeño estandarizadas, es desigual en cada nivel escolar.

El acceso gratuito a la escuela puede compensar desventajas de origen e impulsar la movilidad social *igualadora de resultados*; es decir, mayores incrementos en los niveles educativos de los hijos cuanto menor es el nivel educativo de los padres. En otras palabras, la educación pública puede contribuir a reducir la desigualdad en resultados educativos entre dos generaciones. Sin embargo, no todas las personas acceden al sistema escolar público, y quienes lo hacen, reciben servicios con una calidad heterogénea. En consecuencia, la contribución a la movilidad social de los diferentes esquemas de escolaridad es por demás distinto.

La presente sección identifica el impacto de diversos factores en la *desigualdad de oportunidades* y en la *movilidad igualadora de resultados* educativos. Para ello se utiliza la ENIGH, que permite enfocarse en quienes se encuentran en edad escolar típica (entre 6 y 24 años) y considerar algunos elementos que afectan su permanencia y desempeño en el sistema educativo. También se examinan aspectos estructurales del Sistema Educativo Nacional que se asocian con las dificultades para generar movilidad social; en particular, se trata de problemas de cobertura o de un adecuado desempeño educativo.

31 Por Sistema Nacional de Salud se entiende el conjunto de entidades públicas —federales y estatales— del sector social y del privado que prestan servicios de salud a la población residente.

La desigualdad

de oportunidades educativas

El 56 % de la desigualdad de oportunidades en el ámbito educativo tiene que ver con el antecedente familiar —en el caso de los hijos que aún viven con sus padres. Lo anterior tiene un peso menor en la población urbana (52 %), lo que significa que ahí los logros escolares de los hijos están menos atados a los años de escuela de los padres y más a otras circunstancias. Por otra parte, el ingreso atenúa en 4 % la falta de escolaridad de los padres, aunque esta capacidad atenuadora es menor en las zonas rurales (2 %) y entre la población indígena (3 %). En los hogares que reciben transferencias monetarias gubernamentales, el peso explicativo de la escolaridad de los padres es algo menor (51 %), lo que apunta a un papel compensador de las transferencias con respecto a la desigualdad de oportunidades por esta circunstancia (Moreno 2017b). Además, cuando los hijos han formado su propio hogar, la escolaridad del padre prevalece como factor preeminente de la desigualdad de oportunidades educativas, aunque su peso es algo menor (40 %). Por su parte, la riqueza del hogar de origen constituye el segundo factor en importancia (10 %). En este caso, prácticamente no existen diferencias entre zonas rurales y urbanas, y entre población indígena y no indígena (Moreno 2017b).

Desigualdad de oportunidades en escuelas públicas y privadas

Las distintas oportunidades educativas se reflejan en un acceso diferenciado al sistema escolar. Hay quienes asisten a escuelas privadas, quienes asisten a escuelas

Cuadro 3.8 Desigualdad de oportunidades educativas entre la población en edad escolar, según la asistencia y tipo de escuela

Tipo de escuela	Distribución de la población en edad escolar	Desigualdad de oportunidades	Contribución a la desigualdad de oportunidades total
Pública	70%	1.7%	15%
Privada	8%	2%	2%
No Asiste	22%	14%	28%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2014, INEGI.

públicas y quienes están fuera del sistema educativo.³² Lo anterior conlleva a sensibles desigualdades de desempeño escolar.

De acuerdo con la ENIGH 2014, 70 % de los hijos en edad escolar asiste a escuelas públicas, 8 % a escuelas privadas y 22 % se encuentra fuera del sistema educativo (ver Cuadro 3.8). Los hijos inscritos en escuelas públicas presentan menor desigualdad de oportunidades que los inscritos en escuelas privadas, y ellos a su vez una menor que quienes no asisten a la escuela.³³ Sin embargo, las diferencias entre los grupos que asisten a escuelas privadas y públicas no es estadísticamente sig-

32 En general, las escuelas privadas representan un costo superior a las públicas; así, la asistencia a la escuela privada o pública es una señal de las distintas posibilidades que tienen la familia de financiar algún tipo de educación.

33 Como se mencionó, la medida de desigualdad de oportunidades utilizada es la correlación entre el índice educativo de los padres y el de sus hijos, elevada al cuadrado. El índice educativo es la escolaridad para la edad como proporción de la máxima escolaridad posible para la edad.

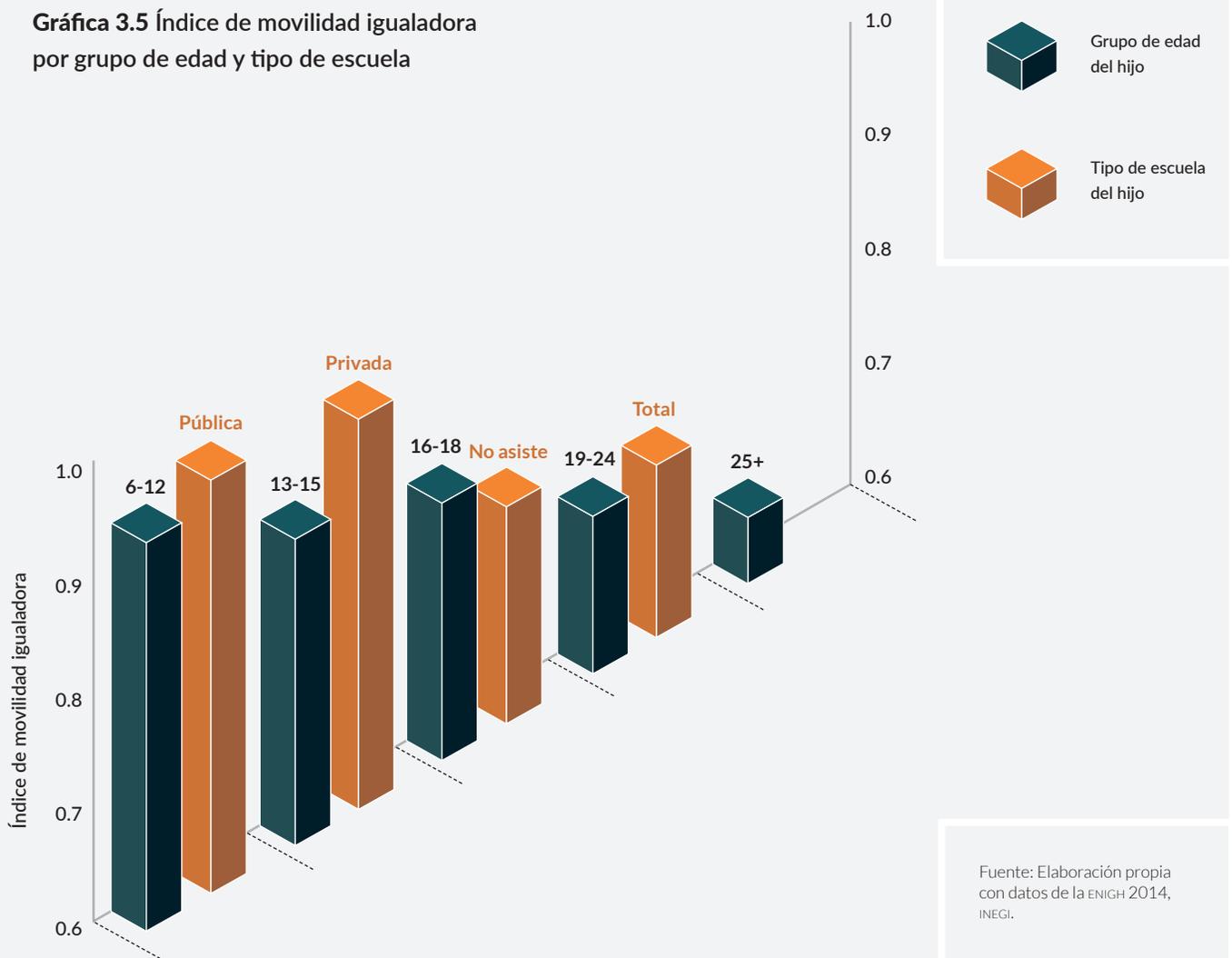
nificativa. La diferencia es considerable con quienes no se encuentran en el sistema escolar (Cuadro 3.8).

Como también se muestra en el Cuadro 3.8, la mayor contribución a la desigualdad de oportunidades en la población corresponde a quienes no asistieron a la escuela (28 %), seguidos por quienes están en escuelas públicas (15 %) y por último por quienes asisten a escuelas privadas (2 %). El porcentaje restante (55 %) se puede atribuir a la diferencia de oportunidades entre estos grupos.

Movilidad igualadora en las escuelas públicas y privadas

La desigualdad de oportunidades no necesariamente implica desigualdad de resultados. La educación pública puede ayudar a que las personas alcancen escolaridades semejantes entre ellos si los padres no pueden financiar la educación de sus hijos.

Gráfica 3.5 Índice de movilidad igualadora por grupo de edad y tipo de escuela



La *movilidad igualadora de resultados educativos* se refiere al grado en el que la desigualdad en logros educativos se reduce entre la generación de los padres y la de los hijos. Estimaciones propias con la ENIGH 2014 indican que entre una generación y la otra la desigualdad educativa se reduce 74 %. La mayor reducción se observa en el grupo de edad de 6 a 12 años. La movilidad igualadora en educación cae para los grupos de mayor edad, y alcanza su nivel más bajo en los mayores de 25 años (ver Gráfica 3.5).

Lo anterior significa que el sistema educativo compensa la desigualdad de oportunidades, principalmente en los primeros años de escuela. Para la población en

edad escolar, la movilidad igualadora se puede atribuir al papel que juega la escuela pública, pues 72 % de la movilidad igualadora del sistema educativo corresponde a sus alumnos. Por otra parte, la escuela privada contribuye en 7.6 % a la movilidad igualadora. Quienes no se encontraban en el sistema escolar, pero asistieron a él en algún momento, contribuyeron con 21 % a la movilidad igualadora. Estas contribuciones a la movilidad se pueden atribuir a factores específicos de cada nivel educativo y al distinto impacto que tienen los recursos con los que cuentan. A continuación se analizan con más detalle estos factores.

Recuadro 3.1 Estructura del Sistema Educativo Nacional

En el Sistema Educativo escolarizado, el 71.2 % de la matrícula está inscrita en educación básica, 13.7 % en educación media superior, 10 % en educación superior y 5 % en capacitación para el trabajo. El 86.7 % de la matrícula de todo el sistema se concentra en el sistema público y el 13.3 % en el privado. En el sistema público, el nivel primaria es el que concentra el mayor porcentaje de la matrícula, docentes y número de escuelas. En el sistema privado, además

del nivel primaria, destaca la participación de la educación superior en cuanto a número de alumnos y docentes.

Cabe destacar que, en 2010, 4.6 millones de menores de edad entre 3 y 17 años estaban fuera de la escuela. Esto significaba que 13.8 % de esta población con la edad para cursar alguno de los niveles educativos obligatorios de la educación básica, o de la educación media superior, no lo hacía. (Unicef 2016).

En el ciclo 2015-2016, para el grupo de edad entre los 18 y los 24 años, el 76.7 % se encontraba fuera de la educación superior. Por otra parte, en 2012, cerca del 92.7 % de la Población Económicamente Activa que sabía leer y escribir y contaba con estudios parciales de primaria o secundaria, no había recibido capacitación para el trabajo (Trucco 2014).

Nivel escolar y sostenimiento (número de alumnos)

Nivel/sostenimiento	Público			Privado		
	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas
Total	31,537,619	15,875,224	214,663	4,855,213	454,066	43,162
Preescolar	13%	12%	35%	14%	10%	34%
Primaria	41%	32%	41%	26%	13%	21%
Secundaria	20%	21%	16%	12%	14%	12%
Media superior	13%	19%	6%	19%	24%	16%
Educación superior	8%	14%	1%	22%	35%	7%
Capacitación para el trabajo	5%	1%	1%	6%	5%	10%

Fuente: Principales cifras del Sistema Educativo Nacional (2015-2016), SEP.

Recuadro 3.2 Gasto público en educación

El gasto público por alumno matriculado ha permanecido relativamente estable en los últimos años. El de la educación primaria es el más bajo. Se gasta 4.7 veces más en un alumno de educación superior que en uno de educación básica, y más del doble que en uno de media superior.

Cuadro 1. Gasto por alumno (miles de pesos a precios constantes de 2016)

Nivel educativo	2013-2014	2016-2017
Gasto público por alumno	26.6	26.9
Preescolar	17.8	18.1
Primaria	16.1	16.5
Secundaria	24.7	25.3
Profesional Técnico	24.4	24.1
Bachillerato	34.4	34.6
Superior	77.2	77.5

Fuente: Estimación propia con base en Principales cifras del Sistema Educativo Nacional (2013-2014 y 2015-2016), SEP. Período 2013-2014 ajustado con la inflación septiembre 2013-2016 (10.01 %). Período 2016-2017 a precios corrientes.

Cuadro 2. Gasto federal ejercido en educación 2015 (millones de pesos a precios corrientes) y su composición

Porcentaje	Básica	Media superior	Superior	Total
Total	47,264.8	87,670.1	110,355.1	245,290
Corriente	94.7%	96.7%	96.5%	96.2%
Inversión	5.3%	3.3%	3.5%	3.8%
	100%	100%	100%	100%

Fuente: Panorama educativo de México, 2016, INEE.

El 96.2 % del gasto federal ejercido en educación es gasto corriente (servicios personales correspondientes a la nómina del magisterio). El gasto en inversión es reducido en todos los niveles. La educación media superior tiene el menor gasto de inversión, mientras la educación básica tiene el mayor.

Algunos problemas del Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (SEN) tiene una estructura en la que predomina la escuela pública. La mayor población en la escuela pública se encuentra en el nivel primaria (ver Recuadro 3.1). No obstante, la población que más ha crecido en la escuela pública corresponde a los niveles de educación media y media superior. El mayor gasto público, por su parte, corresponde a la educación superior; y prácticamente no ha habido incrementos recientemente en el gasto destinado al nivel de educación media superior (ver Recuadro 3.2).

Como se puede observar en la Gráfica 3.6 la cobertura del SEN, medida por su **tasa neta de matrícula** es baja en el nivel preescolar, y aún más baja, a partir de la educación media superior.³⁴

³⁴ La *tasa neta de matrícula* se refiere a los alumnos en edades típicas para cursar un nivel educativo por cada cien personas de la población en esas edades.

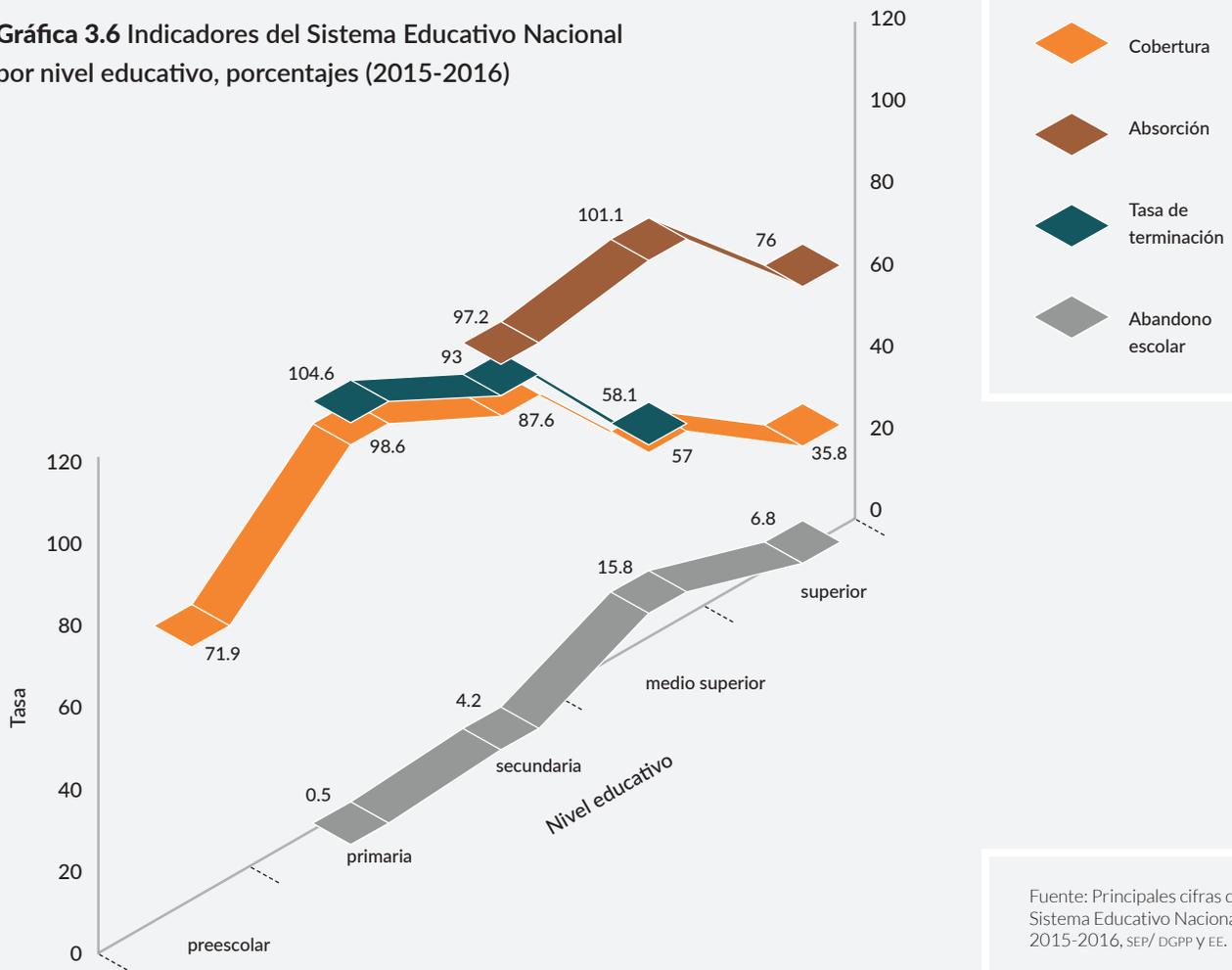
Dicha cobertura se explica en gran medida por la **tasa de abandono** a partir de la educación media superior. En esta etapa, esta tasa es casi tres veces mayor que en la previa.³⁵ La cobertura educativa también se reduce por los alumnos que no concluyen oportunamente los niveles previos. En la educación media superior, la **tasa de terminación** solo alcanza el 58.1 %.³⁶ En la educación media superior, la **tasa de absorción** es casi de 100 %.³⁷ Esto acentúa la importancia de los problemas antes referidos de abandono y terminación.

³⁵ La *tasa de abandono* se define como el número de alumnos que dejan la escuela de un ciclo escolar a otro, como porcentaje de los que se matricularon al inicio de cursos.

³⁶ La *tasa de terminación* es el número de egresados por cada cien de la población en la edad teórica de terminación del nivel.

³⁷ Alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, como porcentaje de los egresados del nivel y ciclo inmediato anterior.

Gráfica 3.6 Indicadores del Sistema Educativo Nacional por nivel educativo, porcentajes (2015-2016)



Fuente: Principales cifras del Sistema Educativo Nacional, 2015-2016, SEP/ DGPP y EE.

La **tasa de absorción** es más baja en la educación superior (76 %). Esto indica que casi un cuarto de los egresados de la educación media superior no encuentran lugar en las instituciones de educación superior, o bien, deciden no matricularse en ellas.

Los problemas de la educación media superior y superior se derivan, en parte, del bajo desempeño en los niveles previos. En secundaria, 5 % de los alumnos reprueba algún grado escolar, lo cual es consistente con que solo 17.2 % de los alumnos de sexto de primaria tenga logros satisfactorios o sobresalientes en lenguaje y comunicación, y 20.6 % en matemáticas, en la prueba Planea (INEE 2016).³⁸ En cuanto a la educación

media superior, la tasa de reprobación es de 15.9 %. En este caso, solo 24.6 % de los alumnos de tercero de secundaria tiene logros satisfactorios o sobresalientes en lenguaje y comunicación y 10.7 % en matemáticas, según la prueba Planea (INEE 2016). Con base en lo anterior, se concluye que la baja cobertura en el sistema educativo se encuentra principalmente en la educación media superior, influida por el bajo desempeño en niveles previos.

Para establecer el impacto de los mayores problemas de cobertura identificados sobre la movilidad educativa intergeneracional, conviene examinar a la población entre los 18 y los 25 años de edad y que aún vive con sus padres (Moreno 2017b). El análisis de este grupo, que presenta una movilidad diferente por entidad federativa, permite identificar algunos posibles determinantes, como la pobreza, los rendimientos educativos (diferencias salariales a igual nivel educativo) y el gasto público en educación.

38 El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) es un conjunto de pruebas que se aplican desde 2015 a alumnos de cuarto y sexto de primaria, de tercero de secundaria y del último grado de Educación Media Superior. Su objetivo es evaluar en qué medida los estudiantes logran dominar un conjunto de aprendizajes esenciales en matemáticas y español al término de los distintos niveles de la educación obligatoria. Se aplica tanto a escuelas públicas como privadas. Esta prueba la administra la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal.

En la comparación entre entidades federativas, se espera que: i) un mayor grado de pobreza genere un entorno con menores oportunidades educativas y por lo tanto menor movilidad, ii) un mayor incremento salarial con los años de educación sea suficiente incentivo para adquirir más capital humano; esto impulsaría la movilidad educativa; y iii) más recursos dedicados a la educación resulte en un mejor desempeño escolar y a su vez una mayor movilidad educativa en el grupo de edad estudiado.

Las estimaciones indican que en México, en el periodo 2010- 2014, un aumento de 1 punto porcentual en la población pobre en una entidad federativa efectivamente se asocia con una reducción de 0.2 puntos porcentuales en su movilidad social. Sin embargo, en los datos analizados, no se encuentra una relación positiva entre la movilidad educativa intergeneracional y el incremento en las remuneraciones por grado educativo adicional, o entre la movilidad e incrementos de recursos a la educación primaria o la educación media superior. Estos resultados se explican, por un lado, porque un mayor gasto en educación (por ejemplo, en tener más maestros) no hace una diferencia cuando las tasas de matriculación y eficiencia terminal de primaria ya son elevadas (Moreno 2017b); y, por el otro, existe un sesgo pro-rico del gasto educativo en el nivel medio superior. Este se debe a que un número limitado de alumnos alcanza la educación media superior, y por ello agregar maestros no impulsa la movilidad de los menos aventajados, y sí amplía las desigualdades educativas (PNUD 2011).

En resumen, el principal factor tras la falta de oportunidades es la baja escolaridad de los padres, que no se compensa por el ingreso de estos o las transferencias públicas. La desigualdad de oportunidades educativas se agudiza conforme aumenta la edad de los hijos y es similar entre quienes asisten a la escuela privada o la pública.

Los primeros años en el sistema escolar reducen la desigualdad en el desempeño escolar en la generación de los hijos en relación con la de los padres, principalmente vía la escuela pública. Sin embargo, a partir de los 12 años de edad esta movilidad educativa se cae. Por otra parte, la pobreza reduce la movilidad y solo se puede impulsar por medio de un crecimiento del gasto educativo en la educación secundaria en favor de los pobres.³⁹

39 En este análisis no se consideró un factor que puede ser clave para la igualdad de oportunidades y la movilidad social futuras: la calidad de la educación. Actualmente no es cuantificable en qué medida la calidad de la educación de los padres se asocia con la calidad de la educación de sus hijos. Sin embargo, se puede asociar la baja cobertura en la educación media superior y superior con problemas de desempeño en niveles previos. Asimismo, hay indicios de que la falta de pertinencia de lo aprendido pueda acortar los años de escolaridad (PNUD 2016). Así, incorporar la calidad de la educación en las medidas de movilidad es una tarea pendiente y necesaria.

Informalidad y baja calidad del empleo

Una mejor asignación del talento, habilidades y conocimientos de las personas en el mercado laboral mejora su productividad y su ingreso; por lo tanto, es consustancial con la movilidad social. Cuando la movilidad social es baja, la asignación de personas a puestos de trabajo no se realiza con base en su talento o en las habilidades, sino en las condiciones socioeconómicas de su hogar de origen. En este caso, el éxito en el mercado laboral de las personas depende de la riqueza, la ocupación y el estatus social de sus padres. En esta situación, la productividad del trabajo es baja y ello repercute en el crecimiento económico.

En México, las ineficiencias, la baja productividad y las desigualdades en el mercado laboral se han diagnosticado a partir de los problemas estructurales y de incentivos que generan informalidad elevada, así como la baja cobertura e ineficacia del sistema de seguridad social. La asociación que guardan estas características desfavorables del mercado laboral con la baja movilidad social observada no ha recibido suficiente atención.

Así, por un lado, conviene considerar a los problemas estructurales y de incentivos en el mercado laboral como el principal determinante del tipo de demanda laboral en México; por el otro, es necesario analizar cómo las condiciones socioeconómicas de origen de las personas interactúan con dichos problemas en la determinación de las trayectorias laborales.

La magnitud de la informalidad en el mercado laboral

La mayoría de los trabajadores latinoamericanos son informales. Laboran como asalariados en empresas pequeñas o precarias sin acceso a seguridad social, o bien, son trabajadores autoempleados poco capacitados o laboran sin percibir un ingreso monetario –esto último en especial, sucede dentro del ámbito rural. En la región, los trabajadores masculinos informales ganan, en promedio, 23 % menos que sus contrapartes formales. Existe una asociación muy elevada entre ser un trabajador de baja productividad (que no cuenta con ingreso, trabaja en empresas pequeñas o es autoempleado poco capacitado) y carecer de protección social (Tornarolli *et al.* 2014). El mercado de trabajo mexicano, como el de la mayoría de los países latinoamericanos, se ve afectado por una elevada informalidad. Esto se traduce en condiciones laborales de baja productividad y sin protección contra riesgos laborales o de salud para más de la mitad de la población ocupada.

En la mayor parte de la región, la informalidad aumentó durante la última década del siglo xx, y se redujo ligeramente en la primera del siglo xxi. El mayor aumento en la informalidad se registró en México, y la reducción reciente fue asimismo menor aquí. Los censos económicos de México indican que en ese periodo hubo una tendencia general hacia mayor informalidad e ilegalidad en la actividad económica. El número de establecimientos formales se redujo, mientras que el número de informales creció. En el mismo lapso, el empleo en los establecimientos formales aumentó menos que el empleo en los informales.

El resultado de estas tendencias fue que los establecimientos informales ocupaban, hacia 2010, a más del 50 % de los trabajadores y a casi el 40 % del acervo de capital captado en el censo (Busso *et al.* 2012). Las leyes fiscales, la existencia de un sistema no contributivo de seguridad social, fallas de regulación y de mercado y otros arreglos institucionales incentivan la informalidad. Las distorsiones ocasionan una gran pérdida de productividad, ya que llevan a asignar demasiado capital y trabajo en empresas no especializadas y con baja productividad.

Los esfuerzos realizados desde 2012 para reducir la informalidad, como la reforma laboral y las políticas tributarias y de fiscalización, si bien han generado un incremento del empleo formal a un ritmo incluso mayor al que crece la economía, no han logrado cambios significativos; en el primer trimestre de 2017, de acuerdo con la ENOE, la informalidad alcanzaba a 57.2 % de la población ocupada.

Asimismo, la calidad de los ingresos en el mercado laboral mexicano es por demás baja si se la aproxima por ingreso promedio y la desigualdad. La inseguridad, medida por el riesgo de perder el trabajo y obtener salarios muy bajos en un nuevo empleo, es elevada. Aunado a esto, la calidad del ambiente laboral —es decir, la incidencia de jornadas laborales largas y el estrés— también resulta baja. Ello sucede, además, en un contexto institucional en el que las políticas laborales activas tienen poco alcance y eficacia (OCDE 2015).

De esta manera, si bien la educación y la capacitación de los trabajadores se asocian con una mayor probabilidad de acceso al empleo formal (Cuecuecha 2017), dicha probabilidad también se ve afectada a la baja por las condiciones imperantes antes referidas en el mercado laboral.

La persistencia y los efectos de estas distorsiones han llevado a que en México, el diferencial entre los

ingresos de trabajadores con más y menos años de educación se haya reducido. Levy y López-Calva (2016) atribuyen este fenómeno a que el incremento relativo en la oferta de trabajadores con mayor educación no vino acompañado por la reducción de las grandes distorsiones en la economía que desvían recursos hacia las empresas menos productivas. En la misma línea, Levy y Székely (2016) encuentran que, para el promedio de los países latinoamericanos, la entrada de nuevas generaciones con mayor escolaridad al mercado laboral desde 2000 ha tendido a reducir la informalidad de manera bastante modesta, aunque en México la informalidad no se ha reducido. Las características estructurales del mercado laboral han contrarrestado las tendencias a la formalización asociadas con la mayor escolaridad.

El círculo vicioso de los empleos precarios

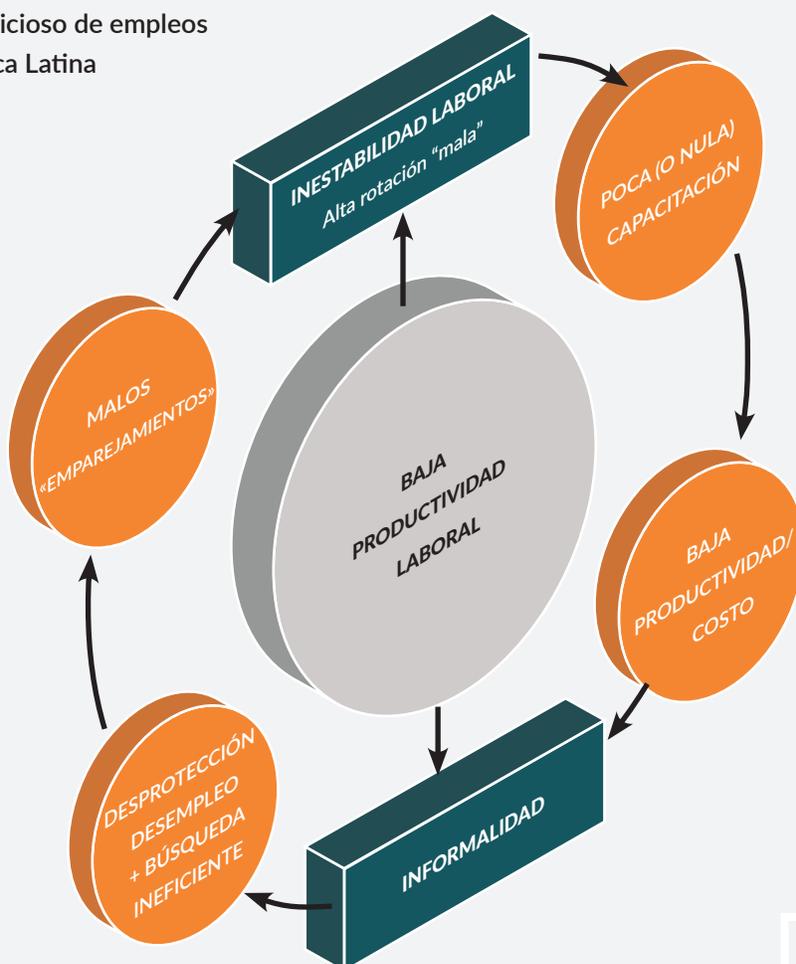
La informalidad y la inestabilidad en el mercado laboral se refuerzan mutuamente y crean un círculo vicioso de empleos precarios (Alaimo *et al.* 2015). La mala calidad e inestabilidad del empleo no promueven la capacitación y formación de los trabajadores durante la relación laboral. Ello lleva a una baja productividad en relación con los costos de la formalidad, lo que incide en una alta informalidad. Al mismo tiempo, la alta rotación y la elevada informalidad (en general, la ausencia de un sistema de seguridad social universal, justo y efectivo) no permiten al trabajador permanecer en el desempleo lo suficiente para encontrar un trabajo que se adecue a sus capacidades y a su formación. Se completará así el círculo vicioso de trabajos precarios (véase Figura 3.1).

En el mercado laboral mexicano, permanecer inactivo o ser asalariado formal son los dos estatus laborales más estables; los estatus de «desocupado», «asalariado informal» y «trabajador por cuenta propia» son los menos estables. Los grupos que transitan con mayor probabilidad hacia la informalidad, la desocupación o la inactividad son los jóvenes (menores de 30 años) con menor grado de escolaridad (Flores Lima *et al.* 2013).

Origen socioeconómico y trayectoria laboral

Entre las principales consecuencias de este círculo vicioso de empleos de baja calidad están los malos emparejamientos entre trabajadores (conocimientos, habilidades y atributos) y empresas (actividad, puesto, oficio). Esto incide de manera negativa sobre la productividad, los ingresos y las posibilidades de crecimiento (Alaimo *et al.* 2015). Ahora bien, la probabilidad de

Figura 3.1 Círculo vicioso de empleos precarios en América Latina



Fuente: Alaimo et al. (2015)

caer en este círculo vicioso desde el primer empleo, o salir de él durante la trayectoria laboral, depende no solo del nivel de educación de las personas sino también de sus condiciones socioeconómicas de origen (Cuecuecha 2017). Un origen desfavorable eleva la probabilidad de participar en malos emparejamientos durante la trayectoria laboral, lo que lleva a tener una baja movilidad social.

Aun si se controla por la educación, edad, cohorte de nacimiento, sexo, estado civil y la existencia de otros ingresos familiares, el origen familiar impacta las características del primer empleo y determina el éxito en la trayectoria laboral. La probabilidad de que el primer empleo del hijo sea formal, de tiempo completo, de mayor estatus y responsabilidad y que lo obtenga en empresas de mayor tamaño, aumenta con la riqueza y la educación de los padres, y es aún mayor cuando los padres tuvieron empleos formales. La condición de

formalidad del empleo del padre también incrementa la probabilidad de que el hijo haya obtenido su primer trabajo a través de una red social de amigos, conocidos o familiares. La riqueza en el hogar de origen impacta la trayectoria laboral de las personas, incluso más allá del primer empleo. Cuanto mayor es aquella, más alta es la probabilidad de que el estatus ocupacional mejore durante la trayectoria laboral. Lo anterior, tanto si el incremento en el estatus ocupacional se debe a que se pasó de la informalidad a la formalidad, como si la posición y las responsabilidades en el empleo aumentaron (Cuecuecha 2017).

La condición denominada como NiNi (jóvenes entre 15 y 29 años que en un determinado momento no trabajan ni estudian) también se explica por las características del mercado laboral mexicano —en especial en el caso de las mujeres, por desigualdad de género en el mercado laboral— y por condiciones socioeconómi-

cas de origen. Una vez que se controla por sexo, edad, estado civil y nivel educativo, la propensión a ser NiNi es mayor entre los jóvenes de hogares más pobres y con padres menos educados (Arceo Gómez 2015).

Participación laboral de grupos vulnerables

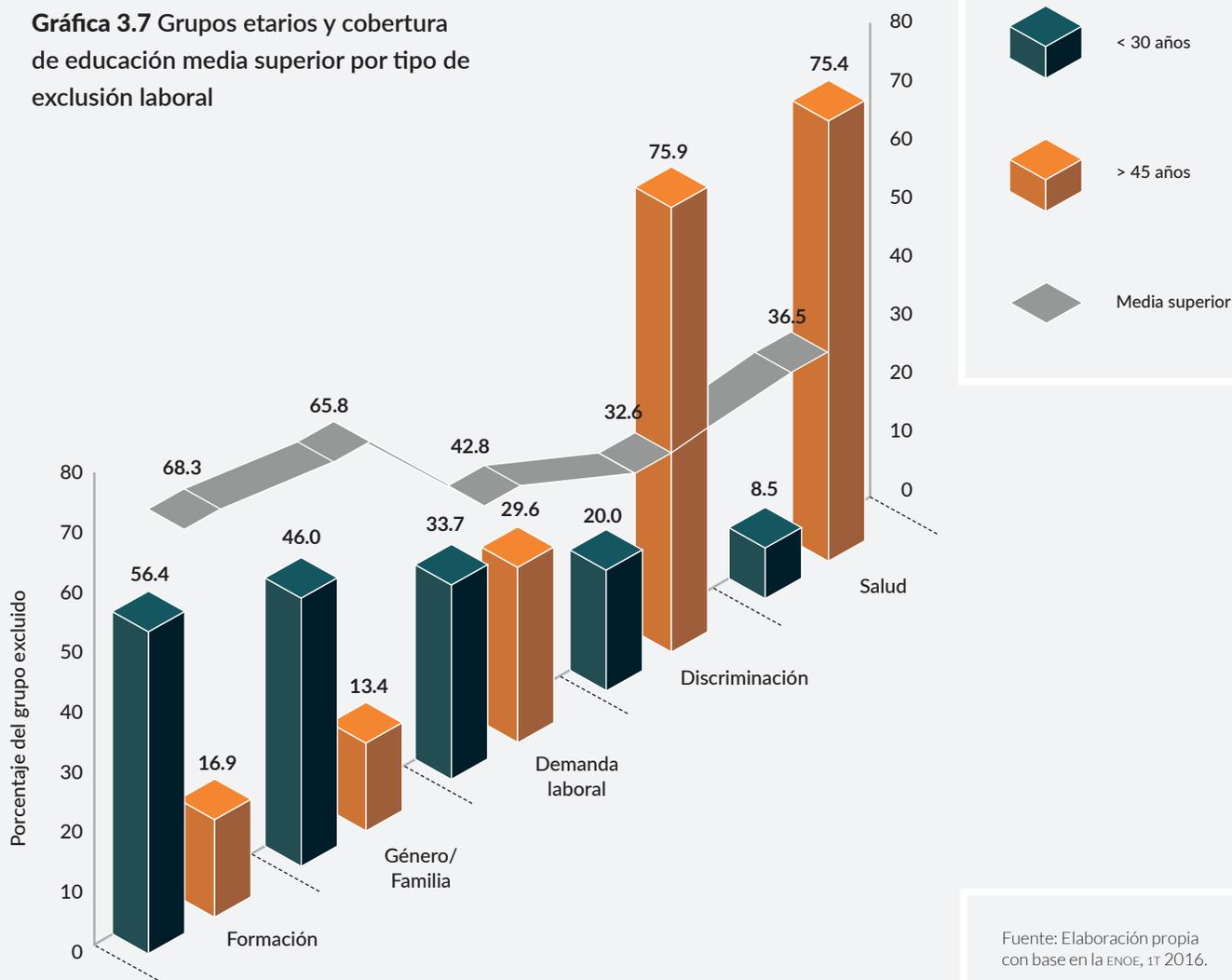
La discusión anterior aplica para quienes tienen acceso al mercado laboral. En una situación inferior, en relación con sus posibilidades de movilidad social, se encuentran quienes tienen dificultades incluso para participar en el mercado laboral. En México, 23.3 % de la población inactiva que se encuentra en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) querría participar en el mercado laboral, pero no puede hacerlo por razones fuera de su control. Estas personas están *excluidas* del mercado laboral. De la población que así se percibe, un 38 % per-

tenece a grupos vulnerables con baja movilidad social (Delajara y Graña 2017).

En este grupo, las razones de la exclusión son las siguientes:⁴⁰ 57.2 % (1.9 millones de personas) dijo haber sufrido desigualdad de género; a saber, por estar embarazada, tener que cuidar niños, a un familiar enfermo o de edad avanzada, o bien, se le prohíbe trabajar. Una parte importante de los NiNis antes mencionados son mujeres en alguna de estas situaciones. Un 17.8 % (620 mil personas) percibe discriminación por su edad o su apariencia física; 12.5 % (430 mil personas) vive en áreas marginadas donde la demanda de trabajo es muy baja o está sujeta a estacionalidad. Otro 9.0 % (312 mil personas) padece alguna enfermedad

40 El porcentaje de las respuestas se obtuvo de la ENOE, primer trimestre de 2016.

Gráfica 3.7 Grupos etarios y cobertura de educación media superior por tipo de exclusión laboral



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, 1T 2016.

crónica o tiene una discapacidad. Finalmente, 3.6 % (124 mil personas) no puede emparejar sus habilidades y educación con los puestos vacantes, no encuentra demanda para el trabajo que sabe realizar, o no cuenta con una red de contactos laborales.

La OCDE (2017) ha enfatizado que los factores que limitan la participación laboral, como la desigualdad de género y la discriminación, se asocian con un nivel insuficiente de competencias para el trabajo. Una manera de detectar estos problemas es mediante un análisis de la distribución de los miembros de estos grupos por edad y educación (véase Gráfica 3.7). En el grupo que asocia su exclusión laboral con la desigualdad de género, cinco de cada diez mujeres tiene menos de 30 años de edad y el 65.8 % cuenta con educación de nivel medio o superior. Quienes se perciben excluidos por razones de formación son aún más jóvenes y educados; 56.4 % tiene menos de 30 años y 68.3 % cuenta con educación media o superior. Quienes atribuyen su exclusión del mercado laboral a la discriminación por edad o aspecto, o a una enfermedad o discapacidad, son en su mayoría personas de 60 años o más (tres de cada cuatro tiene más de 45 años) y no cuentan con educación primaria completa (Delajara y Graña 2017).

En conclusión, el análisis realizado destaca los factores que afectan negativamente la asignación del talento en el mercado laboral mexicano. Las condiciones de la demanda laboral limitan seriamente el acceso al empleo formal, generan un círculo vicioso de empleos precarios y emparejamientos entre personas y puestos laborales de baja productividad. La probabilidad de caer en ese círculo vicioso es mayor entre quienes crecieron en hogares de bajo nivel socioeconómico. Finalmente, la desigualdad de género y la discriminación potencian el impacto negativo de las condiciones del mercado laboral y del origen desfavorable, lo que genera exclusión del mercado laboral en parte de la población.

Cobertura y financiamiento deficiente de las pensiones

En esta sección se discute la situación actual del sistema de pensiones en México. El énfasis está en los problemas de cobertura, suficiencia (tasa de reemplazo) y de sostenibilidad de las mismas. También se analizan los problemas de fragmentación, de desigualdad y de cómo afectan a la movilidad social de los mexicanos.

En México, existe una multiplicidad de planes de pensiones que presentan diferentes requisitos de elegi-

bilidad, tasas de reemplazo, universo de beneficiarios, fuentes de fondeo, etcétera. Se lo puede caracterizar como un sistema multipilar de pensiones, como el que propone Banco Mundial, y ello sirve para entender e identificar las oportunidades para reformarlo (Holtzmann *et al.* 2005).

Un esquema multipilar está compuesto de la siguiente manera:

Pilar Cero: corresponde al módulo no contributivo.

Toma la forma de una pensión asistencial financiada con recursos públicos, cuyo objetivo es el combate a la pobreza entre la población adulta mayor. Así, se busca garantizar un ingreso mínimo durante la última etapa de la vida a quienes no contribuyeron a un fondo de pensión durante su vida laboral. Aquí entrarían, por ejemplo, el «Programa Pensión para Adultos Mayores» y los programas estatales asistenciales. La existencia de estos programas de combate a la pobreza se justifica por razones de solidaridad, cohesión social y del propio combate a la pobreza. En México estos programas se han ampliado sin la creación de una fuente de financiamiento permanente (o recurrente) lo cual ejerce fuerte presión en las finanzas públicas (Chávez Presa *et al.* 2012).

Pilar Uno: corresponde a los esquemas de reparto y beneficios definidos (BD) de carácter obligatorio. Bajo este sistema se jubilan los empleados de las entidades paraestatales (*i. e.* Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE, entre otras) que empezaron a trabajar antes de que sus respectivas leyes de retiro fueran modificadas para introducir el sistema pensionario de contribuciones definidas. También es el caso de los trabajadores de la llamada generación de transición que, a cambio de entregar al Estado sus ahorros acumulados en una Afore, pueden gozar de una pensión con beneficio definido. Muchos de estos programas han acumulado cantidades insuficientes de reservas y generalmente operan con déficits actuariales, por lo que deben ser rescatados con recursos públicos.

Pilar Dos: corresponde al plan de retiro de los trabajadores formales que cotizan bajo el esquema de contribuciones definidas (CD), capitalización total y cuentas individuales. El principal objetivo es que, de manera obligatoria, el individuo ahorre recursos en una cuenta individual para autofinanciar su retiro. El programa aplica a todos los trabajadores que se van a pensionar por una Afore, ya sean estos privados o de entidades públicas cuyas leyes

fueron reformadas (IMSS, ISSSTE, CFE, Pemex, Banco de México).

Pilar Tres: se refiere al componente de ahorro voluntario previsional. A diferencia de los dos pilares anteriores que tienen diseños más específicos y rígidos, en este pilar hay más flexibilidad y lo que se busca es complementar el ahorro obligatorio (para elevar la tasa de reemplazo) u ofrecer mecanismos de ahorro previsional para aquellos trabajadores no cubiertos por los pilares uno o dos. La subcuenta de ahorro solidario del ISSSTE, los programas previsionales privados y los seguros individuales de pensión privados también están contemplados en esta categoría (Del Ángel y Díaz-Infante 2017).

El gobierno del presidente Peña Nieto no logró concretar su iniciativa de reforma de seguridad social, dentro de la que se contemplaba el implementar la pensión universal en México.⁴¹ Por lo mismo, no ocurrieron cambios relevantes, excepto que se amplió la cobertura bajo el pilar cero. La propuesta que el CEEY presentó sobre el tema en 2013 sigue plenamente vigente (Villagómez Amézcuca 2013).

De acuerdo con la OCDE (2016a), más de la mitad de la población económicamente activa carece de algún tipo de cobertura pensionaria, sea de beneficios definidos (BD), contribuciones definidas (CD) o asistencial. La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 revela que solo el 28.3 % de los adultos mayores cotizan en alguna Afore para el retiro.

Por su parte, el monto de la jubilación resulta bajo. La tasa de reemplazo en los esquemas CD administrados por Afores, se estima entre 22 % y 26 % (Auditoría Superior de la Federación 2013 y OCDE 2015, respectivamente). México, pues, ocupa el último lugar de los 34 países que integran la OCDE en términos de tasa de reemplazo (ASF 2013). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la OCDE recomiendan una tasa de reemplazo entre el 50 % y el 70 % (CESOP 2017).

En cuanto a la sostenibilidad del sistema, el pago de las pensiones en 2017 equivale a 3.5 % del PIB y se espera que para el 2022 sea 4 % (SHCP 2017a). De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda,

41 Desde julio de 2014 está pendiente de aprobarse por la Cámara de Senadores el paquete de propuestas de reforma a la Constitución y a varias leyes en materia de seguridad social, que tienden a establecer una pensión universal y un seguro de desempleo. Es una reforma positiva y en la dirección correcta en cuanto a que busca atacar, en alguna medida, los problemas de baja cobertura y tasa de reemplazo del sistema. Sin embargo, al no haberse explicitado su mecanismo de financiamiento y no descansar su sustento en ingresos recurrentes producto de una reforma fiscal integral, no fue posible determinar su sostenibilidad.

presentada en el Presupuesto de Egresos para ese año, el desembolso por este rubro crece, en términos reales, alrededor de 7.8 % anual (SHCP 2017b). Nótese que este gasto de naturaleza corriente se financia con ingresos no recurrentes (ingresos del petróleo y patrimonio de las paraestatales) lo cual va contra los principios elementales de las finanzas públicas (Antón y Hernández Trillo 2017).

A lo anterior se agrega que se desconoce el monto total del pasivo actuarial en materia de pensiones en el país; no existe un inventario de todos los sistemas de pensiones —sobre todo a nivel subnacional (gobiernos estatales, municipales y universidades estatales), según la ASF (2013):

En 2013, se identificaron 105 regímenes públicos pensionarios en el país, de los cuales 74 fueron de beneficio definido y 31 correspondieron a contribución definida. En la administración de los 74 regímenes pensionarios de beneficio definido, la falta de regulación y supervisión conllevó a que en el periodo 1995-2008 no se contara con información de las valuaciones actuariales.

La mayoría de estos programas no cuenta con fondos suficientes para hacer frente al pasivo laboral. Además, tienden a administrarse sin un régimen de inversión, sin supervisión, transparencia o criterios de eficiencia.

El pasivo contingente que representa para el Estado el pago de pensiones equivale a 120 % del PIB, donde 89 puntos porcentuales corresponden al pago de 6 millones de trabajadores del sector público y los 31 puntos restantes son para el pago a 15 millones de asegurados del sector privado (Aguirre 2012). Esto no incluye las pensiones del sector público a nivel subnacional sobre las cuales, como se mencionó, no se conoce su magnitud, costo y sostenibilidad.

La mayoría de los programas de pensión por vejez del sector paraestatal del gobierno son de reparto y BD, y suelen otorgar pensiones superiores a las que se otorgan bajo los esquemas de contribución definida. Por su parte, los trabajadores que cotizan en el IMSS, pero que pertenecen a la generación de transición entre el viejo sistema de BD y el nuevo de CD y tienen la opción de escoger entre ambos, enfrentan incentivos perversos para retirarse por el sistema de beneficios definidos. Esto los hace financieramente inviables. No hay provisiones actuariales suficientes y se tienen que pagar con cargo al presupuesto federal (Del Ángel y Díaz-Infante 2017).

El pago de las pensiones de reparto y beneficios definidos representa un peso muy fuerte en el presupuesto. La gran mayoría de los jubilados de gobierno no aportaron lo suficiente para su pensión y, en muchos casos, se retiran antes de los 60 años y con pensiones de hasta el 100 % de su sueldo. Una situación similar prevalece para el caso de los pensionados de las universidades estatales y de los trabajadores de los gobiernos a nivel subnacional.

Impacto en la movilidad social intergeneracional

Dado que por lo general, las personas mayores de 65 años ya no generan ingresos, aquellas que no cuentan con una pensión o ahorro suficiente para su sostén, en muchos casos, dependen de sus familias para sobrevivir. Esto genera injusticias intergeneracionales al interior de los hogares, pues para sostener a los adultos mayores, suele echarse mano del gasto que podría usarse para la formación de capacidades educativas y de salud de los miembros más jóvenes de dicho núcleo.

Con esta redistribución del gasto al interior de las familias se limitan las posibilidades de movilidad social ascendente de las generaciones futuras. Lo anterior afecta la productividad, el crecimiento de la economía y el abatimiento de la desigualdad del país. Por lo mismo, resulta fundamental contar con un sistema de pensiones que asegure que ningún mexicano de la tercera edad carezca de al menos un ingreso mínimo garantizado.

A nivel país, también se observa que la distribución del presupuesto es injusta desde la perspectiva intergeneracional. El crecimiento acelerado en el pago de las pensiones afecta a las generaciones futuras: por un lado, se reduce la inversión en el capital humano, por el otro, se contrata deuda para su pago, lo cual reduce el ingreso disponible de las siguientes generaciones. Las partidas que en años recientes han sufrido recortes por este motivo son las de educación, salud e inversión pública en capital físico, principalmente.

Financiar un gasto recurrente (pensiones e intereses) con ingresos no recurrentes (ingresos del petróleo o deuda) o con recortes al gasto en inversión de capital humano o inversión física es un grave error. Durante los sexenios de Fox y Calderón el financiamiento de las pensiones descansó en el incremento de los precios del petróleo y en una sobreexplotación del yacimiento de Cantarell (Antón y Hernández Trillo 2017). Cuando la producción petrolera cayó a partir de 2004 y los precios

del petróleo se redujeron en 2010, año con año se aplicaron recortes en el presupuesto en educación, salud e infraestructura.⁴²

En conclusión, el tamaño de la población en la tercera edad es cada vez más grande, lo que incrementa el riesgo de recurrir a soluciones inadecuadas. Ahora bien, al no ser de hecho viable su financiamiento, ese tipo de soluciones se vuelven insostenibles en el largo plazo y con un alto costo de oportunidad intergeneracional.⁴³ Para evitar que esta situación continúe y resolver las limitaciones que el sistema multipilar de pensiones de México presenta y que fueron discutidas en esta sección, se debe encarar una reforma profunda del sistema de pensiones.

Exclusión financiera y bajo nivel de crédito

La inclusión financiera se define como «el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población» (CNIF 2016). De esta definición destáquese, primero, el acceso. Este se refiere a la penetración del sistema financiero en cuanto a infraestructura. El uso se refiere a la adquisición y contratación de productos y servicios financieros por parte de la población (Rhyne, Gardeva y Levai 2009). La protección al consumidor tiene que ver con la transparencia de la información, la justicia en el trato y con los mecanismos adecuados de defensa.

La educación financiera es la adquisición de habilidades y conocimientos para el correcto manejo y planeación de las finanzas personales, y por lo tanto un factor crucial de inclusión financiera. Su conocimiento resulta por demás necesario para evaluar la oferta de productos y servicios financieros, tomar decisiones y comprender los derechos y obligaciones de los servicios contratados (Rhyne, Gardeva y Levai 2009). Asimismo es relevante evaluar las capacidades del acreedor para proveer el crédito en los términos pactados a lo largo del tiempo, y comprender las condiciones del crédito mismo, para evitar sobreendeudamientos o contraer deuda de mala calidad.

42 Ver Díaz-Infante, E. en Reforma, sección Negocios, publicado el 4 de octubre de 2017 bajo el título «Pensiones, lucha intergeneracional».

43 Como evidencia anecdótica al respecto, basta recordar las elecciones para Gobernador en el Estado de México de 2017, donde los candidatos a gobernador del PAN y PRD ofrecieron pensiones universales (PAN y PRD) sin mencionar cuál sería su fuente de financiamiento.

La inclusión financiera juega un papel muy importante en la reducción de la pobreza (Banco Mundial 2018). Para que tenga impactos positivos en la movilidad social de las personas, resulta indispensable contar con un sistema financiero incluyente y que acompañe a las personas durante todo el ciclo de la vida.

La exclusión de los servicios del sistema financiero formal se asocia con mayores costos, riesgos e inseguridad en el acceso al crédito y al ahorro, y afecta el bienestar socioeconómico ante la materialización de un siniestro. El acceso a recursos financieros de calidad además permite a las familias invertir en el fortalecimiento de sus capacidades educativas y de salud. También ayuda al surgimiento de negocios, a su desarrollo y crecimiento. Contar con ahorro para el retiro a través de una Afore, ayuda a enfrentar con dignidad e independencia los gastos de la vejez.

En México, se han tomado medidas positivas para avanzar la inclusión. Entre estas destacan el establecimiento de las cuentas básicas, la banca de nicho, los corresponsales bancarios, la banca móvil y la regulación en materia de transparencia de los servicios financieros para favorecer la comparación de costos, entre otras. Se han establecido indicadores para medir el acceso, uso y protección al consumidor. Sin embargo, sigue pendiente el determinar en qué medida los esfuerzos que se han hecho en la materia realmente sirven para disminuir la pobreza, la desigualdad y avanzar la movilidad social.

A continuación se presenta la situación de la inclusión financiera en México en materia de ahorro, crédito y seguros.

El Ahorro

Si bien el ahorro financiero ha crecido en forma constante desde 1996, todavía existe un reto importante para cubrir a toda la población adulta. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 del INEGI, apenas el 44 % de los adultos entre 18 y 70 años son usuarios de ahorro formal (cuentas de nómina, ahorro —incluyendo Afores—, cheques a plazo y otras). En 2012, este porcentaje era de 36 % (ENIF 2012). Llama la atención que dentro de este mismo segmento poblacional, el 61 % recurre al ahorro informal (en casa, familia, tandas, cajas de ahorro no reguladas). Estos niveles de exclusión en el ahorro se presentan a pesar de que la infraestructura actual del sistema financiero permitiría un mayor nivel de acceso. Sin embargo, no sorprende que esta exclusión se presente en mayor grado entre la gente de menores ingresos.

Entre las limitantes para el ahorro se encuentran los costos de transacción, la falta de confianza en el sistema financiero y los problemas de información sobre los productos (Karlan *et al.* 2013). El ahorro también se ve afectado por los tipos de negociación al interior de los hogares sobre la distribución de los recursos y por cuestiones conductuales que explica la economía del comportamiento (*i. e.* expectativas de ingresos, formas de resolver los problemas financieros). Asimismo, se da por cuestiones de infraestructura que afectan la cobertura geográfica, y porque los bancos solicitan documentación con la que las personas muchas veces no cuentan o no quieren entregar para evitar el radar del fisco, o por los bajos rendimientos que da la banca (Del Ángel y Díaz-Infante 2017).

La captación del ahorro por parte de las entidades financieras populares también ha crecido constantemente desde 2004. La de las cajas de ahorro popular (Socaps) equivalió, en el primer trimestre de 2015, a 0.45 % del PIB. Dos años antes, había sido 0.25 %. La captación de las sociedades financieras populares (Sofipos) fue 0.11 % del PIB al cierre del 2016, mientras que fue 0.7 % del PIB en 2011 (Del Ángel y Díaz-Infante 2017). Para sostener esta tendencia al alza del ahorro popular, se deben evitar propuestas de regulación como la que se pretendió con la iniciativa de la Nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular aprobada en 2015 por la Cámara de Diputados y cuya aprobación por parte de los senadores aún está pendiente.⁴⁴

El ahorro forzoso para el retiro también ha crecido. Actualmente es del 15 % del PIB (Consar 2017). Este ahorro está muy ligado al mercado laboral formal. Por eso, en las zonas de baja densidad poblacional y en el sur del país, donde hay altos niveles de informalidad laboral, solo el 25 % de la población entre 18 y 70 años tiene una cuenta de ahorro para el retiro. En localidades de 15 mil o más habitantes esta cifra alcanza al 50 % de la población en este segmento de edad (ENIF 2015).

Para fomentar el ahorro interno, el CEEY considera que se debe continuar con la política de fortalecimiento a la inclusión financiera y evitar las medidas que la inhiben. Por lo mismo, se deben revisar algunas de las cláusulas del marco normativo para prevención de lavado de dinero y la regulación que hace de los bancos agentes del fisco. También es necesario impulsar

44 Esta pretendía establecer en este sector una regulación prudencial similar a la de los bancos; pero estas sociedades, por su tamaño, no representan un riesgo sistémico.

la inversión en innovación tecnológica y en educación financiera para usarla.

Asimismo, es imperante aumentar la confianza de la población en la banca. La percepción social del sistema financiero debe mejorar. En ese sentido, ha de reforzarse la ética de la industria y el rol informativo por parte de las autoridades acerca de las ventajas de ahorrar en el sector formal.

Para impulsar el ahorro en las sociedades cooperativas, estas deben tener un acceso efectivo al sistema de pagos. Para ello, sin embargo, es necesario que la regulación que aplica a Bansefi le permita apoyar a dichas sociedades con las garantías necesarias.

El Crédito

Tener acceso a crédito resulta fundamental para que las personas puedan emprender un negocio y generar ingresos. Además, los jóvenes requieren de financiamiento si es que desean emprender un negocio propio. Bajo ciertas circunstancias (formalidad de las empresas, producto innovador, empresarios con vocación, entre otras) el crédito puede hacer crecer a las empresas recién creadas. Sin embargo, a decir de Muhamed Yunus (1999) —entre otros— el iniciar un negocio debe ser a costos de financiamiento razonables. De lo contrario puede convertirse en una trampa de pobreza.

De acuerdo con el Reporte Nacional de Inclusión Financiera de 2017, solo el 8 % de las Mipymes tuvo acceso a crédito de la banca (CONAIF 2017). La falta de acceso, en el caso de las microempresas, se debió a: la falta de garantía (25 % de los casos); no poder comprobar ingresos (21 %); tener un mal historial crediticio (14 %); no tener historial crediticio (14 %); y a otras razones (26 %). Ante estas dificultades para acceder al financiamiento bancario, y dada la limitante al crédito que implica la informalidad, no sorprende que el microcrédito haya crecido tanto como opción de financiamiento a este segmento.

El microcrédito ha aumentado la inclusión financiera en algunos grupos de personas pobres, pues se otorga en forma colectiva y no se pide a los acreditados garantías reales, sino personales. Cada uno de los miembros del grupo se obliga solidariamente al pago de la deuda de los otros. Tampoco solicitan historial de crédito. Por estas facilidades de acceso al crédito y mayor capacidad de cobertura que la de la banca es que las microfinancieras han crecido tanto en este siglo. Estas representan ya el 17.5 % de la cartera que la banca da a empresas y acredita a 7.6 millones de clientes. Por lo mismo, estos

intermediarios resultan fundamentales para avanzar la inclusión financiera de las Mipymes. De acuerdo con Banco de México, el 40 % de las Pymes recibió su primer crédito a través de una Sofom (Asofom 2016). Sin estas, muchas Pymes no hubieran tenido acceso al sistema financiero formal.

No obstante lo anterior, se cuestiona el aporte social de las microfinancieras. En general, cobran un interés muy elevado, con un CAT anual superior al 100 %, mientras que se fondean con recursos gubernamentales (Pronafim y banca de desarrollo) o mediante captación por la que pagan generalmente tasas de un dígito (Prodesarrollo 2014). Se afirma que las microfinancieras promueven la «desindustrialización, infantilismo e informalidad» en la actividad productiva (Bateman 2013). Los emprendimientos financiados por estos intermediarios por lo general se encuentran en el sector informal y no muestran señales de crecer como resultado del crédito que recibieron; ello puede ser resultado de que los sujetos del crédito no tienen una verdadera vocación de emprendedor.

Por todo esto, Del Ángel y Díaz-Infante (2017) han discutido la utilidad del microcrédito para la movilidad social. Este suele otorgarse en un contexto en el que las personas que lo reciben no cuentan con las capacidades efectivas para desarrollar una idea innovadora, rápidamente escalable y financieramente sostenible y a largo plazo.

Resulta evidente que la actividad de las microfinancieras ha impulsado la inclusión financiera; y, además, ha contribuido a la equidad de género, pues sus acreditados son mujeres, lo que las empodera (Angelucci, Karlan, Zinman 2015). En cuanto al costo del crédito que otorgan, se explicaría por costos de transacción elevados asociados con la estrategia de crédito grupal con la que operan.

Cuando el microcrédito se dé por parte del gobierno, debe condicionarse al fortalecimiento de las capacidades educativas y de salud de los hijos de los acreditados. Esto pudiera servir como palanca de impulso a la movilidad social. También se considera que el Banco de México y la Comisión Federal de Competencia Económica, con base en sus facultades, debieran revisar la estructura de precios de los créditos de la industria.

Los seguros

Los seguros son fundamentales para la economía familiar. Permiten mitigar el impacto de algún siniestro al trasladar su pago a un tercero a cambio del pago de una

prima. No obstante su importancia, en México la cobertura de riesgos en los hogares a través de los seguros es baja. Solo el 4.5 % de los hogares del país cuentan con algún tipo de seguro (Banco de México 2013a). Esto refleja la vulnerabilidad de la economía familiar en el país ante un siniestro, en especial la de los hogares de bajos ingresos, donde la penetración es casi nula.

Por lo que toca a los microseguros, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), existen 14.7 millones de personas aseguradas. México es el país con mayor tenencia de microseguros en Latinoamérica. El 79 % de estos corresponde a microseguros de vida vinculados con un crédito, y se contratan junto con este. Su objeto es pagar el crédito en caso de muerte del deudor (ENIF 2015).

Para favorecer la contratación de microcréditos por parte de la población más desfavorecida, la CNSF, a través de la Circular Única de Seguros, ha buscado reducir los costos de transacción y otros. Al efecto, establece que estos productos deberán contratarse a bajo costo, mediante contratos de adhesión y sin necesidad de exámenes médicos. La intermediación para la venta de los seguros no requiere de evaluación ni certificación por parte de la autoridad reguladora (ENIF 2015).

Por su parte, los beneficiarios de seguros de vida no vinculados al pago del crédito, destinan su pago a liquidar gastos funerarios. Una vez cubiertos, el remanente lo utilizan para ahorrar, pagar deudas pendientes, reponer el ingreso perdido y tratar de regresar a los niveles anteriores de consumo (MicroInsurance Centre at Milliman 2018).

Para fomentar la formalidad y el crecimiento de los micronegocios, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha creado el «Seguro de Vida Crezcamos Juntos». Se trata de un seguro de vida que contrata el microempresario por los riesgos de fallecimiento y para el pago de sus gastos funerarios. La contratación se realiza a través del portal del SAT y el pago se realiza mediante tarjeta de crédito. Estos requisitos en sí mismos limitan al universo de beneficiarios y ponen en duda su eficacia para combatir la pobreza y promover la movilidad social ascendente (ENIF 2015).

CAPÍTULO 4

Hacia un México con igualdad de oportunidades



Reforma de la seguridad social y requerimiento fiscal

Desde 2012, se han tomado algunas medidas para reforzar la seguridad social. Sin embargo, estas se han enfocado en el ámbito no contributivo y no han cumplido con el objetivo de establecer la universalidad de la protección formal. No existe aún una estrategia clara para avanzar hacia la integración de un sistema de seguridad social que actualmente es disperso, fragmentado y heterogéneo. A continuación se describen las medidas de política tomadas durante la presente administración federal. Después de eso, se plantea la propuesta de política necesaria.

a) Las medidas ya tomadas

El gobierno estableció el Programa Sectorial de Salud (2013-2018), y uno de sus objetivos es avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Salud Universal (SNSU) bajo la rectoría de la Secretaría de Salud. En particular, entre las estrategias y avances hacia la construcción de un SNSU destacan la provisión de servicios médicos a las mujeres que presenten una emergencia

obstétrica y a sus recién nacidos, sin importar si son derechohabientes de la Seguridad Social o afiliadas a programas sociales. Hay asimismo convenios de intercambio de servicios de distintas instituciones de salud con las entidades federativas y entre ellas.

Medidas en el aseguramiento

En el ámbito de los seguros, destaca el *Programa Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia*. Este programa inició en marzo de 2013. Su objetivo es incentivar el ingreso o la permanencia escolar de los hijos (menores de 23 años) huérfanos de mujeres jefas de familia que se encuentran en situación de pobreza y que carecen de seguridad social. El seguro consiste en una transferencia bimestral para cada uno de los hijos huérfanos, misma que aumenta gradualmente en función de la escolaridad del beneficiario. Requiere, además, de evidencia que compruebe que los hijos asisten a la escuela. De acuerdo con cifras oficiales a marzo de 2016, más de 6.1 millones de mujeres cuentan con este seguro. A su vez, se ha otorgado apoyo a más de 26,000 niños y adolescentes. De esta manera, las mujeres trabajadoras informales cuentan con un seguro de vida financiado con impuestos generales.

Medidas en el ámbito de las pensiones

En cuanto a las pensiones, destaca el *Programa de Pensión para Adultos Mayores del Gobierno Federal*. Este inició en 2007 y en un principio ofrecía cobertura en localidades menores a 2,500 habitantes para la población mayor de 70 años que no contaba con pensión bajo el esquema contributivo. Sin embargo, en 2013 el programa cambió su nombre al actual y amplió su cobertura de dos formas: se disminuyó la edad mínima de 70 a 65 años y se eliminó el requisito de tamaño de localidad. De esta manera, la población atendida se ha incrementado de 1.86 millones en 2008 a 5.49 millones en 2014 (Coneval 2015). Bajo las reglas actuales, el apoyo que se otorga es de \$580 al mes y la entrega es bimestral. El programa también ofrece otros servicios, como sesiones informativas sobre temas de salud, facilidades para acceder a apoyos otorgados por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), y actividades ocupacionales.

Medidas de formalización del empleo

En relación con el acceso a la seguridad social a través de una mayor formalización, el *Régimen de Incorporación Fiscal* (RIF) se creó en 2014 en reemplazo del Régimen

de Pequeños Contribuyentes (Repeco). Este régimen aplica a las personas físicas con ingresos de hasta dos millones de pesos anuales que realicen alguna de las siguientes actividades: (i) empresariales y de venta de bienes; (ii) prestación de servicios que no requieran título profesional; y (iii) trabajadores por comisión, cuyos ingresos por la venta de sus productos no excedan el 30 % de sus ingresos totales. Los contribuyentes que estaban inscritos en el Repeco pasaron al RIF de manera automática.

El RIF está diseñado para que, en un plazo máximo de 10 años, el contribuyente de dicho régimen forme parte del régimen general para personas físicas. Quienes se encuentren en el RIF estarán obligados a inscribir a sus trabajadores asalariados a la seguridad social del régimen obligatorio (IMSS). Para incentivar dicha inscripción, los contribuyentes pueden beneficiarse de un subsidio temporal y decreciente a las cuotas de seguridad social a cargo de trabajadores y empleadores. En ningún caso, las personas físicas o patrones que dejen de ser objeto del subsidio podrán volver a beneficiarse del mismo.

El porcentaje de los trabajadores del sector privado con acceso a servicios de salud se ha incrementado ligeramente en los tres últimos años. Cabe destacar que este incremento proviene de los trabajadores asalariados; el porcentaje correspondiente para empleadores y cuenta propia se ha mantenido sin cambios. Quizá este ligero incremento se pueda explicar por la incorporación de trabajadores asalariados a la seguridad social a través del RIF. Los datos de la ENOE sugieren que el impacto de este régimen sobre la formalización laboral en términos relativos habría sido modesto hasta el momento.

b) La propuesta de Seguridad Social Universal (ssu)

Ante un sistema de seguridad social fragmentado y de una baja cobertura del esquema contributivo —en especial entre los trabajadores del sector privado—, se propone una reforma a la seguridad social en México con base en los lineamientos de Levy (2008), Antón *et al.* (2012) y Antón y Hernández Trillo (2017). En términos generales, la reforma consiste en desvincular la provisión de seguridad social del estatus laboral de las personas ocupadas en el sector privado. Asimismo, la propuesta incluye otorgar el mismo paquete de servicios a todos los trabajadores. Estas dos características definen al programa como *universal*, con énfasis en que solo aplicaría para los trabajadores del sector privado.

Finalmente, el paquete de servicios básicos se financiaría a través de impuestos generales en lugar de contribuciones basadas en el ingreso laboral del trabajador.

El paquete básico

El paquete básico de ssu consiste en la provisión de seguros de salud e invalidez y vida, así como de una pensión de retiro para todos los trabajadores y sus familias, sin importar su estatus laboral.

El seguro de salud consiste en proveer a los trabajadores todos los servicios que actualmente otorga el IMSS. Los trabajadores formales asalariados recibirían el mismo paquete de servicios, mientras que los trabajadores informales bajo el esquema actual se beneficiarían notablemente al contar con un paquete más amplio de servicios de salud. Con esta medida, de hecho, se eliminarían las categorías de empleo *formal e informal*.

El seguro de invalidez y vida sería idéntico al que se otorga bajo el régimen obligatorio actual a un trabajador cuyo SBC equivale a dos salarios mínimos.⁴⁵ De nuevo, esto implica una diferencia notable para los trabajadores informales bajo el régimen vigente, ya que ellos no cuentan con un seguro de invalidez. En cuanto al seguro de vida, los trabajadores masculinos informales también se verían beneficiados, ya que al día de hoy se los excluye del Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia.

La pensión de retiro sería idéntica al monto otorgado bajo el régimen obligatorio en vigor a un trabajador cuyo SBC es de dos salarios mínimos. Al mismo tiempo, se ofrecería una pensión mínima garantizada equivalente a un salario mínimo bajo la condición de que el trabajador esté inscrito en la ssu al menos 25 años. La pensión de retiro funcionaría de manera similar al esquema contributivo actual; es decir, sería un programa individualizado y de contribuciones definidas, bajo el cual cada trabajador recibiría un depósito mensual en su cuenta de retiro.

Los componentes de vivienda y de guarderías y prestaciones sociales del esquema contributivo actual quedarían fuera del paquete básico de ssu.

El paquete complementario

El paquete complementario contempla la protección ante riesgos de trabajo que enfrentan, en particular, los trabajadores asalariados. Al igual que bajo el régimen obligatorio en vigor, este seguro ofrece una cobertura

45 De acuerdo con información de la ENOE, aproximadamente el 50 % de los trabajadores asalariados del sector privado tuvieron ingresos de hasta dos salarios mínimos en 2016.

ante accidentes en el lugar de trabajo. Para aminorar el problema de riesgo moral, la empresa debe cubrir la prima correspondiente y esta se debe basar en su propio historial de seguridad en el trabajo.

Asimismo, y más importante aún, este paquete prevé un esquema complementario de pensión para el retiro que sea proporcional al ingreso del trabajador. El esquema complementario de pensión aplicaría solo para los trabajadores cuyo SBC fuera mayor a dos salarios mínimos. La contribución sería directamente proporcional al SBC del trabajador y los trabajadores y empleadores la financiarían de manera conjunta.

De esta forma, el esquema de pensiones bajo la ssu sería de «dos pilares». El primero consistiría en una contribución fija a la cuenta individual de retiro de todos los trabajadores, financiada exclusivamente por el gobierno. Como ya se mencionó, esta contribución equivaldría a la realizada para un SBC de dos salarios mínimos bajo el régimen contributivo actual. El segundo pilar implicaría una contribución adicional y variable a la cuenta individual de aquellos trabajadores que ganasen más de dos salarios mínimos, financiada por el propio trabajador y su empleador.⁴⁶

El costo privado de la seguridad social universal por trabajador sería considerablemente menor que bajo la seguridad social contributiva actual. Para trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos, las contribuciones privadas bajo el régimen obligatorio actual son 22.7 veces mayores que las contribuciones privadas en el esquema de seguridad social universal.⁴⁷ El cálculo supone una empresa que paga una prima por riesgos de trabajo equivalente a 1.5 % del SBC. Esto cobra una mayor relevancia cuando se estima que aproximadamente el 50 % de los trabajadores del sector privado gana hasta dos SM. Queda claro que la diferencia en contribuciones disminuye de manera gradual conforme el SBC aumenta. Sin embargo, incluso para trabajadores que ganan más de diez SM, el factor de comparación es del doble entre las contribuciones del sistema actual y el de la seguridad social universal (Cuadro 4.1).

El costo público estimado del paquete de ssu es, principalmente, el costo del paquete básico de ssu debido a que el paquete complementario se financia solo con recursos privados. Así, se estima que el costo anual

46 Bajo este esquema de «dos pilares», ciertos empleadores podrían tener incentivos a subreportar el SBC de sus trabajadores. Este problema podría aminorarse bajo esquemas de cruce de información entre las autoridades del SAT y de la Seguridad Social.

47 Esta disminución se explica fundamentalmente por la eliminación del componente de cuota fija del seguro de enfermedades y maternidad, así como la eliminación de las aportaciones al componente de vivienda.

Cuadro 4.1 Ejemplo de contribuciones privadas bajo el paquete complementario de ssu y del régimen obligatorio actual en función de múltiplos del salario base de cotización (SBC)

	SBC				
	Hasta 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Más de 10 SM
Paquete complementario de ssu					
Seguro de riesgos de trabajo	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Pensión de retiro	0	3.0	5.0	7.0	8.0
Total	1.5	4.5	6.5	8.5	9.5
Régimen obligatorio actual					
Total	34.1	27.3	24.4	22.5	21.3
Régimen actual/ssu	22.7	6.1	3.8	2.6	2.2
Trabajadores en sector privado (% acumulado)	53.3	80.2	94.1	98.9	100

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).
SM: salarios mínimos.

por trabajador de la ssu sería de \$18,525 (pesos de 2015, Cuadro 4.2).

El componente del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) se calcula de la siguiente manera. Primero, se reporta el gasto total del SEM. Este monto fue de \$282.1 mmdp en 2015, de acuerdo con información del IMSS (2016). Sin embargo, este gasto incluye el pago a los pensionados y jubilados del IMSS, así como el costo por beneficios a los empleados del Instituto bajo el régimen de jubilaciones y pensiones. Estos pagos totalizaron \$54.4 mmdp. Así, el gasto efectivo del SEM fue de \$227.7 mmdp en 2015, el cual se divide entre el total de trabajadores asegurados en el IMSS bajo el régimen ordinario. El gasto por trabajador del SEM se estima en \$12,734 al año.

Para la estimación del gasto del Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, y del Seguro de Invalidez y Vida se calcula la contribución de dichos seguros bajo el régimen en vigor del IMSS para un trabajador cuyo SBC es de dos salarios mínimos en 2015. Esto arroja un gasto de \$4,948 y de \$843 anuales, respectivamente.

Si se compara el costo actual de la seguridad social contributiva con la seguridad social no contributiva, en el ámbito de la salud se encuentra que el gasto por trabajador en el esquema contributivo fue \$12,698 en 2014, mientras que el gasto bajo el esquema no

Cuadro 4.2 Costo estimado del paquete de Seguridad Social Universal (ssu), 2015 (pesos corrientes anuales por trabajador)

	2015
Seguro de enfermedades y maternidad (IMSS)	
A. Gasto total (mdp)	282,122
B. Pagos a pensionados y jubilados IMSS más costo por beneficios a empleados (mdp)	54,384
C. Gasto efectivo (A - B)	227,738
D. Trabajadores asegurados (1) (miles)	17,884
Gasto por asegurado (pesos)	
Seguro de enfermedades y maternidad (C/D)	12,734
Seguro de retiro, cesantía y vejez	4,948
Seguro de invalidez y vida	843
Total	18,525

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).

Notas: mdp: millones de pesos.

(1) Incluye a los trabajadores del sector privado bajo el régimen ordinario y a los trabajadores del IMSS como patrón.

El gasto por asegurado de los seguros de retiro, cesantía y vejez, y de invalidez y vida corresponde a las aportaciones anuales para un trabajador cuyo SBC es de dos salarios mínimos.

Cuadro 4.3 Gasto anual en salud por trabajador según esquema de seguridad social (cifras en millones)

	2010	2011	2012	2013	2014
Esquema contributivo (EC)					
A. Gasto en el SEM (1)	161,404	179,676	198,833	210,291	218,910
B. Trabajadores asegurados (2)	14.74	15.35	16.06	16.53	17.24
C. Gasto por trabajador en pesos (A/B)	10,951	11,705	12,379	12,726	12,698
Esquema no contributivo (ENC)					
D. Gasto total en salud	179,647	192,074	210,319	223,857	235,435
E. Trabajadores informales	28.31	30.20	29.92	30.67	30.36
F. Gasto por trabajador en pesos (D/E)	6,346	6,360	7,029	7,299	7,754
Gasto por trabajador: ENC/EC	0.58	0.54	0.57	0.57	0.61

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).

Notas:

(1) SEM: Seguro de enfermedades y maternidad del IMSS. El gasto en el SEM excluye el pago a los pensionados y jubilados del IMSS y el costo por beneficios a empleados del IMSS bajo el Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

(2) Incluye a los trabajadores del sector privado bajo el régimen obligatorio y a los trabajadores del IMSS como patrón.

contributivo fue de \$7,754 en ese año (último dato disponible, Cuadro 4.3). En otras palabras, el gasto público en salud por trabajador informal en 2014 correspondió al 61 % de lo que se gastó por trabajador asegurado del IMSS. Esto implica que, en términos de salud, el paquete de SSU necesitaría financiamiento adicional por cada trabajador informal equivalente al 39 % del gasto por asegurado en el IMSS.

Para estimar el monto de ingresos extra que tendría que recaudarse para financiar el paquete básico de SSU, se debe comparar lo que gasta actualmente el gobierno en seguridad social, tanto contributiva como no contributiva, con el costo estimado de la seguridad social universal. Se estima que el total de recursos públicos destinados a la seguridad social en 2015 fue de \$415.6 mmdp (Cuadro 4.4). Bajo el esquema contributivo, el gobierno gastó en dicho año un total de \$102.3 mmdp. Para el caso del esquema no contributivo, el gasto total se estimó en \$313.3 mmdp. Por su parte, el costo total de la SSU a financiarse con recursos públicos surge de multiplicar el costo estimado por trabajador (\$18,525, en 2015) por el número total de trabajadores en el sector privado, 45.7 millones (cuarto trimestre de 2015). De esta forma, el costo estimado de la SSU es \$846.8 mmdp en 2015.

Al descontar lo que se gasta en seguridad social bajo el esquema actual, esto implicaría un gasto adicional

de \$431.2 mmdp. Estos números sugieren que en la actualidad, el gobierno federal y los gobiernos estatales gastan en seguridad social el equivalente al 49 % de lo que costaría el paquete de SSU. A su vez, el gasto adicional requerido equivaldría a 2.4% del PIB.

Universalización de los servicios de salud

En el presente, la elevada desigualdad de oportunidades en salud se debe principalmente a los rezagos de las generaciones pasadas. Asimismo, al interior de la generación presente las desigualdades se acumulan en los grupos de mayor edad. Así, es necesario balancear la atención a la salud a lo largo del ciclo vital, si bien con énfasis en la infancia temprana.

Los estados del sur son los que más problemas presentan en movilidad social intergeneracional en salud. Asimismo, la movilidad social en salud es baja en las localidades de menos de 2,500 habitantes y entre la población que aún no cuenta con agua potable, drenaje y piso firme. Un sistema de salud unificado, con cobertura universal, tendría ganancias potenciales de 7.2 % en la reducción intergeneracional de estas desigualdades.

En cuanto a las medidas de política tomadas durante la presente administración, los avances se han

Cuadro 4.4 Gasto público en seguridad social: statu quo vs. ssu, 2015
(cifras en millones de pesos corrientes)

Gasto público en seguridad social	
Esquema contributivo	102,257
Seguro de retiro, cesantía y vejez (1)	29,500
Seguro de enfermedades y maternidad	70,390
Seguro de invalidez y vida	2,367
Esquema no contributivo	313,324
Salud (2)	239,921
Vivienda	17,319
Promoción y asistencia social	5,122
Pensiones	50,963
Total	415,582
Gasto público bajo ssu	846,781
Gasto adicional	431,199

Fuente: Antón y Hernández Trillo (2017).

Notas:

(1) Incluye el gasto por concepto de cuota social.

(2) La estimación supone que el gasto a cargo de gobiernos estatales en 2015 fue equivalente al monto gastado en 2014.

reducido al aumento en el número de afiliados al Seguro Popular y a los esfuerzos para incorporar a adultos mayores a este sistema. Sin embargo, no se ha definido cuál es la estrategia para integrar el sistema fragmentado. En particular, hay todavía retos por superar en dos de las estrategias fundamentales identificadas por el gobierno para avanzar hacia un SNSU: i) fortalecer la regulación en materia de salubridad general; 2) integrar un sistema universal de información en salud (OCDE 2016b).

Solo se logrará llegar a un sistema de protección social universal si se resuelve la fragmentación del sistema de salud y se atienden tanto la desorganización como la falta de coordinación en financiamiento, administración y prestación de los servicios. Asimismo, es necesario elevar el gasto público en salud como porcentaje del PIB, mejorar su progresividad y abatir los fuertes gastos de bolsillo de las familias. Si bien el objetivo final debe ser un sistema de protección social universal y unificado, hay varias medidas intermedias que pueden ponerse en práctica mientras se alcanza dicho objetivo.

Registro Nacional de Usuarios del Sistema Nacional de Salud

La fragmentación del sistema de salud se agrava por la falta de información adecuada que facilite su coordinación. La creación de un Registro Nacional de Usuarios (RNU) del Sistema Nacional de Salud (SNS), como parte de un sistema más amplio de administración de beneficiarios de la política pública en materia social, ayudaría a atenuar este problema.

El RNU sería un instrumento para captar información socioeconómica del estado de salud y de las medidas de atención para quienes ingresaran a alguna institución del SNS, ya sea pública o privada. Esto se haría mediante un formato estandarizado, procesado digitalmente, y que conformaría el expediente único de cada persona.

La información del RNU permitiría establecer en qué medida los recursos del SNS se encuentran alineados con los principales padecimientos y discapacidades que merman la esperanza de vida saludable de las personas. Además, identificaría posibles duplicidades en el acceso a los componentes del SNS y facilitaría la portabilidad de derechos de atención dentro del sistema.

Con el RNU también sería posible elevar la eficiencia del SNS al identificar las instituciones y prácticas con mayor efectividad. El Registro ayudaría a una política pública más equitativa al permitir priorizar la atención a la salud en la población con mayores necesidades y menos recursos.

Ajustes al financiamiento del Sistema de Salud

Un sistema de salud más igualitario y eficiente requiere separar la función de financiamiento de la de recolección de fondos, del aseguramiento y del pago de servicios. Sin embargo, necesita mayores recursos fiscales. Mientras se materializa una reforma de gran calado, se pueden plantear pasos intermedios bajo los siguientes elementos:

- Individualización del financiamiento. La regulación del IMSS y del ISSSTE, cuyo financiamiento es por grupo familiar, se tendría que modificar. Esto requiere la información tanto del RNU como del SAT.
- Portabilidad del aseguramiento. En principio, la cuota social (véase más adelante) podría cubrir un paquete de atención primaria atendible en cualquier institución pública. En el largo plazo, cubriría el primer y segundo nivel de atención.

- Fondo Nacional de Intervenciones de Alto Costo. Pagaría de forma prospectiva a las unidades médicas por caso atendido. Constituiría un sistema de costeo según los grupos relacionados de diagnóstico como base de la atención a las enfermedades crónicas no transmisibles.
- Financiamiento de los servicios IMSS-Prospera a través del Seguro Popular. El IMSS-Prospera debería reconocerse como un prestador de servicios y sujetarse a las mismas reglas que otros prestadores en el esquema del Seguro Popular.
- Legislación de «cero reducción al presupuesto en salud» y progresividad del gasto. Además de revertir los recortes acumulados, se plantearía una propuesta de legislar criterios de incremento y asignación del presupuesto de salud en función de niveles y distribución de necesidades de atención.
- En materia de gasto, aún es clave el centrarse en el individuo con un financiamiento social solidario e integrado, lo que constituiría un fondo único para el financiamiento de las instituciones.
- Incremento a la cuota social (recursos fiscales) que se asigna al IMSS, al ISSSTE y al Seguro Popular. Esta se compensaría con ajustes en otros impuestos, como IVA, ISR, e impuestos especiales. De forma simultánea se reducirían las cuotas obrero-patronales en un plan de largo plazo.
- Contribución general al Sistema de Salud. Además de las cuotas obrero-patronales de los asalariados, los no asalariados pueden contribuir con sus impuestos al ingreso mediante límites a la deducibilidad de sus gastos. Sin embargo, si se piensa modificar el régimen fiscal, es preferible incurrir en ese costo en función de una reforma más profunda y duradera.

Vigencia de la propuesta del CEEY sobre el Sistema Nacional de Salud

En 2013, el CEEY realizó una propuesta sobre la reestructuración del SNS (Martínez y Molano 2013) que en lo fundamental sigue vigente. Se trata de un testimonio de la falta de reformas de fondo en materia de salud.

El SNS que se propone construir se sustenta en los valores de equidad social y libertad personal para el equilibrio entre la vida colectiva y la individual. Debe constar de una rectoría efectiva y de un financiamiento solidario. El modelo se centra en la persona y tiene tres elementos clave: universalidad del derecho a la salud

con acceso efectivo; integralidad, inclusión, equidad y sostenibilidad; y énfasis en la atención primaria.

La estructura del SNS consideraría la separación de las funciones de rectoría del sistema, el financiamiento y la prestación de servicios. De hacerse, se fortalecería la rectoría del SNS a cargo de la Secretaría de Salud. Esta, en conjunto con el IMSS y el ISSSTE, debería diseñar el nuevo sistema que integraría, por un lado, el financiamiento del sistema con el Fondo Unificado de Salud (financiado con impuestos generales) y, por el otro, la prestación pública de servicios del IMSS e ISSSTE y los Servicios Estatales a través de la convergencia y la portabilidad. Esto, por supuesto, significa homogeneizar subsistemas estatales y eliminar los múltiples regímenes de protección social en las entidades federativas en relación con la salud. Instituciones privadas debidamente certificadas también podrían prestar servicios en un mercado regulado. El Fondo se dividiría en dos partes, cada una con un destino específico: salud pública y atención a la salud individual y familiar.

El pago a cada institución se haría con base en una cápita por persona afiliada. En el mediano plazo, la persona tendría posibilidad de cambiar su institución de afiliación después de un periodo mínimo de permanencia. El sistema propuesto no descarta la posibilidad de generar nuevos modelos de gestión que impacten en la forma de otorgar servicios.

La integración funcional, con portabilidad y convergencia, implica la homologación de las prestaciones en salud bajo determinadas condiciones de calidad y oportunidad para todos los ciudadanos. Dicha integración debe guiarse, asimismo, por las prioridades nacionales en salud, en los niveles colectivo e individual, e incluir indicadores de desempeño del sistema.

Evaluación del Sistema Nacional de Salud

La reestructuración del SNS requiere del continuo monitoreo y evaluación de resultados para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Esta evaluación, además del seguimiento de procesos, del uso de recursos o del cumplimiento de metas, debe incorporar el impacto de las acciones y programas. En la actualidad, los ejercicios de evaluación se realizan de forma dispersa, sin homogeneidad y con discontinuidades.

Para atender lo anterior se propone crear el Instituto Nacional de Evaluación del Sistema de Salud (INESS) como órgano autónomo y con capacidad técnica para generar información objetiva sobre las condiciones de

la salud en México, así como evaluar las acciones y políticas para atenderla.

Las funciones principales del INESS serían las siguientes:

1. Establecer los lineamientos, criterios y normas con respecto a la información sobre las condiciones de la salud y el SNS en México. Se debe garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.
2. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Salud y las políticas, programas y acciones que ejecuten unidades médicas, clínicas, hospitales, laboratorios y, en general, las dependencias públicas y privadas que incidan en la salud pública.

Un ejemplo de las actividades del INESS sería la de procurar la información sobre los años de vida saludable (libre de enfermedad y discapacidad) y la carga de la enfermedad y mortalidad a nivel nacional, regional, estatal y municipal. Lo anterior permitiría monitorear las necesidades generales de atención a la salud, establecer en cuáles grupos y padecimientos deben concentrarse los esfuerzos del SNS, y dar cuenta de los avances en materia de salud del país.

Otro ejemplo sería la evaluación de unidades hospitalarias y programas de atención a la salud en términos del impacto que tienen sobre las personas. De esta forma se podrían establecer indicadores públicos de la calidad de los servicios hospitalarios, gubernamentales y privados, y la alineación de los recursos a los padecimientos prioritarios y a las personas con mayores necesidades.

Tanto la medición de las condiciones de salud, como la evaluación del SNS, podrían contribuir decisivamente a transitar de las acciones correctivas a las preventivas con base en la evidencia. Ello abonaría a la vigilancia de los recursos y a los procesos.

Perspectivas de las políticas públicas para el SNS

El perfil de la salud en México ha cambiado rápidamente —aunque sin sorpresas— del predominio de las enfermedades transmisibles a las crónico-degenerativas. Pese a ello, la estructura del sistema ha cambiado poco en los últimos cinco años. La distancia entre el sistema de salud actual y el deseable aún es amplia, en particular en lo que respecta a la organización y al financiamiento. Las perspectivas para avanzar en la reforma del

sistema no lucen prometedoras en el corto plazo y la razón principal es la falta de voluntad política.

Las experiencias de cambio en los sistemas de salud en el mundo muestran que las reformas son posibles en cuanto a la técnica y al financiamiento. En particular, hay múltiples cambios de corto plazo que podrían ponerse en marcha y que no requieren más que de acuerdos políticos.

Las reformas estructurales pueden iniciar inmediatamente, pero se requiere de un compromiso renovado para alcanzar la universalidad de los servicios de salud, para hacer efectivos los derechos a la máxima salud factible y para plantear una reforma financiera y hacendaria que trascienda metas de corto plazo. En suma, es necesario que las políticas públicas en materia de salud den un impulso decisivo y equitativo a la libertad de todos los mexicanos.

Educación pública con calidad y equidad

La escolaridad de los padres es el principal determinante de las oportunidades educativas de los hijos. En ausencia de otros factores, padres con apenas primaria terminada, en promedio, tendrán hijos con solo cuatro años de escolaridad, mientras que padres con educación universitaria verán a sus hijos entrar también a la educación superior.

Las transferencias gubernamentales compensan estas desventajas solo de manera parcial, pues actúan como sustituto del ingreso familiar. Ahora bien, un mayor gasto público en el sistema educativo no necesariamente se traduce en un mejor desempeño.

La baja movilidad social se asocia con una cobertura insuficiente en el sistema educativo a partir de la educación media superior, misma que se ve influida por los deficientes resultados en los niveles previos. Además, la desigualdad de oportunidades entre grupos es, en parte, el resultado de un gasto educativo que tiende a privilegiar a las personas, grupos o zonas que tienen menos carencias.

Hacia un Sistema Educativo Nacional de calidad

La baja movilidad educativa de la población en edad escolar proviene principalmente de quienes no asisten a la escuela, seguidos por quienes asisten a escuelas públicas y por último, por quienes reciben educación privada. El factor clave entre estos grupos es la diferencia de oportunidades.

Ante la desigualdad de oportunidades, las políticas públicas requieren romper la transmisión intergeneracional de las carencias educativas por medio de la universalización del sistema educativo y de mejores condiciones de calidad para el aprendizaje. Para ello, resulta de gran importancia plantear medidas que atiendan la desigualdad en el acceso a insumos para la enseñanza, las necesidades de aprendizaje y el cuidado del desempeño escolar.

Una educación de calidad para todos requiere de una atención relativamente mayor para los niveles, las regiones y los grupos sociales que presentan serios rezagos educativos. Esto debe traducirse en recursos, incentivos y reglas para asignar mayor capital físico y humano a las zonas de menor desempeño en los instrumentos de evaluación educativa.

No basta, por lo tanto, con mejorar el perfil de escuelas, directivos, maestros y alumnos, se requiere invertir relativamente más en las áreas con mayor rezago educativo. La mayor inversión en infraestructura escolar debe ocurrir en las zonas más pobres. La carrera magisterial ha de brindar mayores incentivos para que los mejores docentes estén en las zonas con mayores desventajas. Deben asimismo darse políticas compensatorias de la desigualdad de oportunidades en las regiones donde las pruebas estandarizadas muestren más problemas.

Las propuestas de política para alcanzar una educación pública con calidad y pertinencia universales se concentran en resolver tres principales problemas del Sistema Educativo Nacional (SEN): los insumos, los procesos y el desempeño.

Equidad en la asignación de insumos en el SEN

La inversión en educación pública procura la equidad de oportunidades al otorgar acceso a servicios educativos a la población abierta. El mayor rendimiento de esta inversión, en términos de movilidad social, se encuentra en la educación secundaria. Las transferencias monetarias se deben enfocar en los hogares cuyos jefes presentan los menores niveles de instrucción y/ o se encuentran en situación de pobreza.

Por lo anterior, los programas que proveen incentivos para incorporar y retener a los niños de hogares de muy bajos recursos en el sistema escolar —tales como Prospera— no solo se vuelven muy relevantes sino que requieren de mayor presupuesto. A su vez, las autoridades hacendarias deben evitar y revertir recortes presupuestales a los programas vinculados con la equidad e

inclusión educativa, como *Educación temprana, Escuelas de Tiempo Completo, Educación para Adultos, Educación Indígena, y Equidad de género.*

Con el objetivo de que los alumnos vivan una experiencia educativa integral —lo que incluye recursos tecnológicos pertinentes—, se requiere fortalecer presupuestalmente la normalización de la infraestructura a través del programa «Escuelas al 100» (o programas equivalentes).

A su vez, con el objetivo de aumentar la capacidad de las escuelas, es importante adecuar instalaciones obsoletas para poder atender poblaciones con baja tasa de cobertura. Este esfuerzo debe concentrarse en preescolar y en educación media superior.

La reforma educativa no corrigió la regresividad de las transferencias a las haciendas públicas subnacionales que se arrastraba desde años anteriores (PNUD 2011), lo cual ha quedado como una tarea pendiente.⁴⁸ La distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), ahora Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), ha favorecido a las entidades federativas que cuentan tanto con sistema educativo federal como estatal, en perjuicio de aquellas que solo tienen el sistema federal. Estas últimas suelen estar altamente rezagadas y depender de fondos federales.⁴⁹

Gestión educativa y equidad

La desigualdad de oportunidades es acumulativa. Crece con la edad de las personas y arrastra carencias que se tienen desde los primeros años de vida. Por este motivo, resulta particularmente importante fortalecer la cobertura de la educación preescolar y mejorar la educación básica. Lo anterior junto con la intensificación de las relaciones de las familias con la gestión de los planteles escolares.

Para la educación primaria y secundaria, se requiere preparar a los docentes para atender a los alumnos con bajos niveles de comprensión y logro escolar. El objetivo es nivelar su desempeño académico, mismo que las calificaciones no reflejan. Esta preparación se

48 La Ley de Coordinación Fiscal que regula fondos del ramo 33 generó en 2008 que los recursos del FAEB asignados a los diez estados con menor desarrollo se redujeran de 41.4 % a 31.1 %.

49 El mayor porcentaje del gasto educativo federalizado que se asigna a nivel municipal se origina en los recursos del FONE. Estos los transfiere la Secretaría de Finanzas de cada entidad federativa. Las transferencias se asignan a los municipios según la proporción de matrícula de alumnos y docentes que representan. Siempre se trata de igual forma a alumnos con circunstancias socioeconómicas muy diferentes y se ignoran los muy distintos costos de prestar los servicios educativos. La fórmula de asignación del FONE requiere compensar los cambios ocurridos en 2008 e incorporar explícitamente las condiciones de pobreza como una de las variables que determinan el gasto educativo.

debe realizar en la formación inicial y en las políticas de actualización docente. Se debe atender las necesidades particulares de los estudiantes desde el diseño de la currícula.

La revisión de la pertinencia de lo aprendido es indispensable en la educación media superior, en particular en las instituciones con orientación técnica o tecnológica, donde se registran las más bajas tasas de eficiencia terminal y las más altas tasas de deserción. El porcentaje de alumnos que expresa disgusto por estudiar este nivel es por demás elevado.

Lo anterior se combina con una escasa capacitación para el empleo. Las instituciones de capacitación laboral solo atienden a un 4 % de la PEA, y la atención en quienes obtendrán su primer empleo es inadecuada. Si bien 35 % de la PEA ha recibido capacitación alguna vez, solo el 25 % de este grupo la recibió en una institución educativa, y 3.4 % la recibió para iniciar su actividad laboral o empresarial. Mientras que 12.9 % de la PEA se encuentra en su primer empleo, solo 1.2 % recibió capacitación (CEEY 2017).

Por su parte, la educación para adultos tiene el reto de remediar el rezago educativo de la población entre 15 y 18 años y proporcionar educación continua. Un 34 % de la población potencial (86.5 millones) tiene carencias de educación básica: 4.7 millones son analfabetas, 9.5 millones no tienen primaria terminada y 16 millones no tienen secundaria (CEEY 2017).

La extensión de programas de habilidades suaves (*soft skills*) es necesaria, así como lo es el invertir en la educación vocacional y técnica para mejorar las competencias, centrar la capacitación laboral en el primer empleo y fortalecer la educación para adultos. Esta debe agregar valor curricular en el mercado de trabajo.

Ahora bien, un factor clave en la elevación de la calidad educativa es que los mejores directivos y docentes atiendan las zonas de mayor desventaja socioeconómica. Desde 2015, el Programa de Promoción en la Función por Incentivos (PPFI) en educación básica y en educación media superior abona a este objetivo, pues intenta atraer a buenos maestros a escuelas ubicadas en zonas de alta pobreza y alejadas de las zonas urbanas.

El programa mencionado trabaja por medio de remuneraciones diferenciadas para las zonas de alta pobreza y marginación determinadas con base en el Decreto declaratorio de Zonas de Atención Prioritaria. Las localidades tomadas en cuenta son las que tienen 25 % o más de su población en pobreza extrema según Coneval.

Para los profesores en los niveles básicos de la escala del PPFI, la remuneración en zonas marginadas es de un 6 % más que en las demás. Para aquellos con el máximo nivel de dicha escala, esta diferencia alcanza el 42 %. Esta brecha salarial puede parecer considerable, pero ese juicio en realidad depende de su impacto en la composición de los docentes entre zonas de alta y baja marginación.

Pese a lo anterior, hasta el momento no se conoce el número de profesores con los que se cuenta ni el presupuesto que este esquema maneja. Resulta indispensable, pues, conocer la información y evaluar el PPFI para hacer los ajustes necesarios. Transparentar sus componentes, procesos, resultados e indicadores es básico para universalizar la calidad de la educación. Ahora bien, no se debe pasar por alto que este último objetivo depende de múltiples factores complementarios, desde los económicos hasta los políticos, y pasa por los institucionales y curriculares, además del contexto propio de los alumnos.

Desempeño educativo y circunstancias de los educandos

Para procurar igualdad de oportunidades y favorecer la movilidad social, parte de la política pública debe atender condiciones fuera del sistema educativo. Se debe considerar el entorno socioeconómico de los alumnos y no solo lo que ocurre dentro de las aulas. En este sentido, las transferencias monetarias tienen una contribución, aunque con alcance limitado.

Algunos padres que no tuvieron acceso a la escuela mantienen a sus hijos fuera de la misma. Esto se reproduce de una generación a otra. Quien se incorpora a la escuela de manera tardía, muy probablemente tendrá un bajo desempeño educativo. Por ello, se requiere impulsar la cobertura universal del nivel preescolar con campañas de comunicación focalizada en quienes no suelen inscribir a sus hijos pequeños a la escuela. Aquí es importante no descuidar que exista la oferta adecuada de servicios de educación preescolar en las distintas zonas y regiones, en especial las de mayor marginación.

Las expectativas de los padres sobre la educación de los hijos dependen de la escolaridad de los primeros, además del ingreso del hogar, de la situación laboral, del género del jefe de familia. También influye la edad y el género de los hijos (Székely 2015). Por ello, se recomienda incidir en el papel motivador y de apoyo de los padres en el desempeño escolar, a través de su capacitación en las escuelas.

Las necesidades económicas conducen a la inserción prematura al mercado laboral e inhiben la movilidad ascendente, no solo en términos educativos sino también ocupacionales. Por ello, deben fortalecerse las transferencias monetarias condicionadas para que haya más recursos en el hogar, y espacio para invertir en la educación de los hijos.

Una propuesta específica es otorgar las transferencias monetarias con base en las carencias de los padres y elevar el subsidio con el que se apoya a los jóvenes desaventajados que cursan educación media y media superior. Estas medidas, conjuntamente con políticas de discriminación positiva en el sistema escolar privado —para apoyar a los jóvenes de orígenes sociales menos favorecidos— ayudarían a neutralizar el acaparamiento de oportunidades que favorecen a los hijos de familias con altos niveles socioeconómicos.⁵⁰

Perspectivas de las políticas públicas para el SEN

Para atacar los problemas de baja movilidad en educación es prioritario elevar la cobertura en la educación media superior, y mejorar los resultados en los niveles previos. Resulta indispensable atacar la desigualdad de oportunidades entre grupos.

Para ello, se propone corregir problemas heredados, como la fórmula de asignación del FONE, fortalecer programas actuales que se orientan en la dirección antes citada (*Educación temprana, Escuelas de Tiempo Completo, Educación para Adultos, Educación Indígena, Equidad de género, Escuelas al 100 %*) y anticiparse a las demandas educativas del futuro en pro de atender a la población de educación media superior.

Las medidas anteriores deberán acompañarse de los incentivos apropiados para que la calidad educativa comience a elevarse en las zonas con mayores rezagos. Para ello, el PPF1 debe evaluarse y ajustarse en consecuencia.

Mención especial merece el fortalecimiento de las transferencias condicionadas que muestran tener un elevado impacto en la movilidad educativa. No obstante, se reconoce que son solo parte de una solución integral que incluye la revisión de contenidos curriculares y la capacitación para el trabajo.

Finalmente, mientras se implementan las reformas señaladas, las distancias entre la escuela pública y la privada llevan a examinar con detenimiento medidas de acción afirmativa que lleven a alumnos con desven-

tajas de origen a tener espacios en la escuela privada y así reducir la desigualdad de oportunidades educativas.

Flexibilidad y seguridad en el mercado laboral

Durante las últimas décadas, el acceso al empleo ha perdido fuerza como mecanismo para generar igualdad económica y movilidad social. Lo anterior se debe a la creciente incidencia de la precariedad laboral, a la discriminación, la desigualdad de género y la exclusión social laboral, tanto en las economías avanzadas como en los países de ingreso medio y con mercados emergentes. De manera simultánea, la creciente globalización de la actividad económica impactó las economías nacionales, mismas que buscaron volverse más competitivas y adaptables, en parte mediante una desregulación de las relaciones laborales.

Lo anterior motivó, al inicio de la década de 2000 —en especial en Europa—, la discusión sobre la necesidad de diseñar las políticas laborales para que reflejaran un balance entre la flexibilidad —desregulación de los acuerdos laborales— y la protección de los trabajadores. A partir de esta discusión, surgió el concepto de *flexiguridad* o *flexiseguridad* (*flexicurity*) (Jørgensen 2009, Bekker 2012). La flexiguridad es una política que, por un lado, pretende aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales; por el otro, aumentar la seguridad social y del empleo, en especial en los grupos más débiles dentro y fuera del mercado laboral (Bekker 2012, Wilthagen y Tros 2004). La flexiguridad es un proceso; un esfuerzo continuo para encontrar soluciones a los problemas del mercado laboral sin perder de vista tanto a la flexibilidad como a la seguridad (Bekker 2012, Cazes 2008, Jørgensen 2008, Bekker y Chung 2009).

Dinamarca adoptó la flexiguridad, por ello ofrece uno de los mejores ejemplos de esta. El sistema de flexiguridad danés se sostiene en tres pilares principales. Primero, un mercado laboral flexible, con una elevada rotación entre las plazas (al menos una de cada tres personas cambia de trabajo al año), baja protección del puesto de trabajo y adaptación rápida de este a las nuevas estructuras productivas. Segundo, cuenta con un sistema de seguridad social que permite la protección del ingreso y la participación laboral. Estos dos primeros soportes son el eje principal del sistema. A su vez, existe apoyo de las políticas públicas en el mercado laboral y en la educación. El Estado busca la articula-

50 Véase Reeves (2017) para un análisis de este fenómeno en el caso de Estados Unidos.

ción permanente entre los tres pilares como la base de un fuerte consenso entre las autoridades de diferentes niveles y grupos de la sociedad civil, que se fomenta a través de una cultura de cooperación entre los diversos actores (Jørgensen 2009).

El resultado más notable de la flexiguridad en Dinamarca fue la reducción en la tasa del desempleo. También aumentó la ocupación en general, la flexibilidad numérica (empleos de tiempo parcial, contratos temporarios, subcontratación) y la movilidad entre empleos. Asimismo se redujo la incidencia de «trabajos seguros», a la vez que aumentó la seguridad del ingreso en general.⁵¹ Todos estos resultados de la flexiguridad facilitan que las organizaciones y el sistema económico desarrollen la capacidad de adaptarse estructuralmente de manera rápida y cooperativa a los choques que los impactan.

La flexiguridad no ha resuelto, sin embargo, algunos de los problemas importantes del mercado laboral danés. Por ejemplo, la tasa de participación laboral no aumentó lo suficiente entre los grupos vulnerables, especialmente entre los inmigrantes. En parte, la inactividad en estos grupos se debe a la exclusión por discriminación, fenómeno que se ha acentuado por la falta de políticas públicas efectivas que la combatan (Jørgensen 2008).

La flexiguridad también debería ser aplicable en México, que tiene una economía relativamente pequeña y muy abierta. La necesidad de mercados laborales adaptables para hacer frente a los choques externos requiere de relaciones laborales flexibles. Sin embargo, esto puede generar desprotección en gran parte de la fuerza laboral, lo que merma la cohesión de la sociedad y su proceso de integración a la globalización. Esto último aun en mayor medida en México, donde las instituciones sociales y de bienestar no están muy desarrolladas y no permean en toda la sociedad. Los mercados laborales se encuentran segmentados y muchos trabajadores tienen trayectorias con empleos precarios y están desprotegidos (Alaimo *et al.* 2015, CEEY-NMP 2017, Cuecuecha 2017, Velázquez López 2017, Tokman 2009, Jørgensen 2009).

A pesar de que la flexiguridad ofrece oportunidades para crear empleos protegidos y productivos, podría ser potencialmente inefectiva porque la economía informal está más que extendida en México. La informalidad restringe el acceso a los beneficios de una política de flexiguridad (Tokman 2009).

51 Es decir, para el trabajador promedio la probabilidad de mantenerse en el mismo trabajo se redujo, pero las de estar ocupado y tener un ingreso aumentaron.

La economía mexicana retomó el crecimiento económico a mediados de la década de 1990, luego de la «década perdida», con un mercado laboral dual, segmentado entre los sectores formales e informales; cada uno con una combinación distinta de flexibilidad laboral y seguridad para los trabajadores.

Como resultado de la regulación sobre la protección del puesto de trabajo, existe un gran dificultad para la movilidad de los trabajadores entre empresas y sectores, lo que hace al mercado laboral formal poco flexible. Sin embargo, los trabajadores cuentan con un paquete de seguridad social que incluye asistencia médica, seguros y pensiones. Dicho paquete se financia con impuestos sobre la nómina pagados por el trabajador, el empleador y el estado. Dado que el puesto de trabajo está protegido, no se concibe la provisión de la seguridad social fuera del empleo.

En el sector informal, la falta de regulación sobre la protección del empleo permite la libre movilidad de trabajadores entre empresas y sectores; sin embargo, los empleados no tienen acceso a la seguridad social de los trabajadores formales debido a que, por definición, las empresas informales no pagan impuestos ni las contribuciones a la seguridad social.

Las reformas en las políticas laborales y de la seguridad social implementadas por el Estado mexicano desde mediados de la década de 1990 se pueden interpretar como intentos para resolver el principal problema que enfrenta cada sector (inflexibilidad en uno, inseguridad en otro). Sin embargo, no se ha dado una solución definitiva al fenómeno que origina esos problemas; a saber, la dualidad formalidad-informalidad misma. Así, por un lado, se realizaron reformas para flexibilizar el mercado laboral formal (principalmente, la reforma laboral del 30 de noviembre de 2012) y, por el otro, se implementaron programas sociales para brindar acceso a cierto nivel de seguridad social a los trabajadores del sector informal (lo que inició en 2004 con el Seguro Popular y continuó con el programa de pensiones para adultos mayores no derechohabientes del IMSS y los seguros de vida para jefas de hogar). Estos cambios parecen haber complicado aún más la situación en México en relación con la combinación de flexibilidad y seguridad laborales.

En el caso de la reforma laboral de noviembre de 2012, si bien los cambios habrían generado oportunidades para la flexibilización del mercado de trabajo, estos podrían ser desfavorables para los trabajadores. En los casos en los que resultan favorables, también son

difíciles de hacer cumplir por la ausencia de mecanismos operacionales fuertes que vigilen su cumplimiento (Sánchez-Castañeda 2014).

Después de la reforma de 2012:

...se podría abrir paso para un modelo de relaciones laborales caracterizado por una posible flexiseguridad, en donde la flexibilidad incorporada por el legislador en el modelo de relaciones laborales, podría ser revestida de elementos de seguridad por el juzgador, respecto al alcance de las normas nuevas o reformadas, a partir de los diferentes candados incorporados por el legislador en las normas reformadas (por ejemplo, en materia de subcontratación, de contratos de prueba o de capacitación inicial). La conjunción de actuar del Poder Legislativo y del Poder Judicial podría dar lugar a una flexiseguridad a la mexicana (Sánchez-Castañeda 2014).

En el caso de la utilización de los programas sociales como herramienta para profundizar la así denominada *seguridad social no contributiva*, lo que sucedió fue que aumentaron los incentivos para permanecer en la informalidad, de acuerdo con la ampliamente conocida opinión de Levy (2010), ya referida en Chávez Presa *et al.* (2012).

Así pues, cabe preguntar si es que en México están dadas las condiciones para iniciar un proceso seguro hacia la flexiguridad en el país. La opinión de Sánchez-Castañeda (2014) es quizá demasiado optimista si se tiene en cuenta el costo elevado que enfrentaría cada trabajador para demandar a una empresa que incumpla alguna parte de la nueva ley laboral. Asimismo, esa visión no tiene en cuenta las enormes ineficiencias de hacer cumplir los derechos de los trabajadores caso por caso.

La posibilidad de la intervención efectiva de los tribunales laborales (para balancear seguridad con flexibilidad) se reduce aún más cuando se tienen en cuenta algunos elementos adicionales. Por ejemplo, la inspección deficiente de los lugares de trabajo en el país; el desconocimiento de los actores principales con respecto al alcance de los nuevos principios incorporados en la ley —en especial la falta de información de los trabajadores sobre sus derechos— y finalmente, las ambigüedades y omisiones en temas como la capacitación, las compensaciones por despido, los procedimientos sancionadores y regulación sobre las distintas formas de trabajo —específicamente la subcontratación, el trabajo infantil, el trabajo doméstico, el trabajo en el sector minero y el teletrabajo (Sánchez-Castañeda 2014).

En lo que respecta a los actores sociales y su predisposición para el diálogo y la negociación, una limitación importante es que los empleadores están mejor organizados y preparados para la negociación social que los trabajadores; la representación de los primeros es clara, la de los segundos no: el 90 % de los trabajadores en México no está sindicalizado (Sánchez-Castañeda 2014). A ello se añade el que los sindicatos de trabajadores del Estado o de entes desconcentrados tengan una clara orientación política y generen desigualdad en el poder de negociación entre los trabajadores mismos. La fragmentación de la representación impedirá que se identifiquen y elijan fácilmente actores para la negociación. Ello es más complicado aún para la gran masa de trabajadores informales. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) podrían tener un papel de representación y arbitraje muy relevante.

La discusión sobre el aumento del salario mínimo en México entre 2014 y 2017 es un antecedente muy relevante sobre la dificultad para entablar un diálogo y una negociación laboral a escala de toda la sociedad. Dicha discusión se asemeja a la que se debería realizar en el caso de la flexiguridad, ya que requiere la reconciliación de objetivos económicos y sociales entre los actores en distintos ámbitos (Bekker 2012). En particular, la dinámica de la discusión sobre el salario mínimo se puede resumir como sigue:

- El jefe de gobierno de la Ciudad de México fue quien promovió la discusión con base en la experiencia internacional y en estudios que, en general, fueron considerados rigurosos en el ámbito académico.
- Las organizaciones empresariales externaron importantes diferencias entre ellas respecto al grado en el que estaban dispuestas a reconciliar sus intereses económicos con los sociales.
- La participación de las organizaciones sindicales o de trabajadores fue pasiva. La mayoría de los trabajadores con un ingreso equivalente a un salario mínimo se encuentra en el sector informal, por lo que no participaron en la discusión.
- En el caso del gobierno federal, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) se limitó a insistir de manera permanente que el incremento en el salario mínimo no podía realizarse sin que todas las partes estuviesen de acuerdo.
- El Banco de México se opuso abiertamente al incremento solicitado (*i. e.* equiparar el salario mínimo con el valor de una canasta de consumo de

alimentos básica) bajo el argumento de un posible impacto más que proporcional sobre la inflación —sobre lo que no ofreció pruebas contundentes.

- Las organizaciones de la sociedad civil (osc), principalmente Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, realizaron foros, invitaron a expertos internacionales y utilizaron su plataforma de redes para llamar a las partes a un diálogo conducente al aumento para lograr un salario mínimo suficiente.
- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami), en cuyo seno se realizaron las negociaciones, fue muy criticada por su falta de liderazgo para hacer cumplir lo estipulado en la Constitución respecto al nivel del salario mínimo, así como por su falta de transparencia durante las discusiones.

Los resultados de esta negociación fueron positivos solo en parte: el salario mínimo aumentó más que la inflación general anual en diciembre de 2016 y en noviembre de 2017; sin embargo, con el aumento no se alcanzó el nivel equivalente a la línea de pobreza alimentaria por persona.

Este episodio revela la desconfianza que existe entre los distintos actores sociales en las discusiones laborales. Así, en el caso de México, será aún más necesario contar con un «arquitecto de la flexiguridad»: un líder social que diseñe y plantee escenarios de políticas para los actores sociales que participen en la discusión (Bekker 2012). En el caso de la discusión del salario mínimo en México, el gobierno de la Ciudad de México ejerció ese papel, pero sin el reconocimiento explícito de los demás actores.

Por otro lado, las discusiones sobre el aumento del salario mínimo se realizaron de manera centralizada, cuando debieron hacerse por zona geográfica y sector económico y tener en cuenta las realidades locales. Así, en el caso de la flexiguridad, se requeriría, además, establecer una coordinación de negociaciones descentralizadas. Cabe destacar, finalmente, que una ley sobre flexiguridad tendría que versar sobre el proceso de negociación más que sobre el contenido de las políticas que se acuerden en dicho proceso (Bekker 2012).

Las políticas activas del mercado laboral es otro de los requerimientos de la flexiguridad. Se refiere a ciertas intervenciones del gobierno enfocadas en incrementar la eficiencia o la equidad de los mercados laborales, que actúen directa o indirectamente en el acceso al trabajo, especialmente para ciertos grupos.

Las estrategias, en general, incluyen: i) el desarrollo de una estrategia de apoyo a los solicitantes de empleo; ii) servicios integrados de información sobre vacantes y demandantes de empleo; iii) capacitación y educación continuas. En México, las políticas de activación están enfocadas principalmente en la población que busca participar en el mercado laboral formal, en los buscadores de empleo y en los inactivos. El Servicio Nacional de Empleo, que sirve como agente de esta política, ha organizado un número de iniciativas para los buscadores de empleo, desde talleres, ferias laborales, servicios de información y portales de internet, hasta observatorios laborales para mercados regionales. No obstante, estos instrumentos necesitan revisarse de manera continua, y los más exitosos, como las ferias del empleo, el portal y los intercambios laborales, se deben fortalecer (Ruiz Durán 2009).

En conclusión, México necesita transitar hacia un sistema de flexiguridad. Sobre esto hay tres aspectos a considerar. Primero, la integración conjunta de la flexibilidad y la seguridad en los debates sobre las políticas públicas en el ámbito laboral; ello incluye dejar de legislar para el sector formal e informal por separado y buscar la integración en un solo mercado. Segundo, el impulso a un diálogo productivo y de colaboración entre los diversos actores del mercado laboral. Esto incluye fortalecer las organizaciones autónomas y democráticas de trabajadores, establecer un consejo económico y social que promueva diálogo entre las partes interesadas y combinar esfuerzos públicos y privados para establecer estándares de vida digna. Finalmente, como resultado del consenso en la implementación de la flexiguridad, se buscará la creación de empleos sustentables con movilidad laboral protegida. Esto último se podrá implementar cuando todos los grupos involucrados acuerden participar en el mercado bajo ciertos esquemas de protección y capacitación.

Reforma al sistema nacional de pensiones

En esta sección se discuten las reformas y políticas necesarias para que el sistema de pensiones sea universal, equitativo y eficiente. La viabilidad de la principal propuesta aquí planteada de otorgar una pensión mínima garantizada para todos los trabajadores depende de la realización de una reforma fiscal previa que, como ya se ha discutido en secciones anteriores de este libro, genere los ingresos para pagarla y asegurar su sostenibilidad

en el tiempo. Esta sección se enfoca en el análisis del sistema de pensiones de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y se proponen mejoras al mismo, ya que la universalización de las pensiones debe realizarse manteniendo el sistema de contribuciones definidas y las cuentas de ahorro individuales.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

El SAR es fruto de las reformas estructurales de 1992 y 1997. Representó una reforma social de avanzada. Además de dar a los trabajadores la propiedad y control de su jubilación a través del manejo de su ahorro en cuentas individuales, permitió generar ahorro interno de los privados con el potencial para impulsar el desarrollo. Los retos más importantes del SAR son la baja tasa de reemplazo y la baja cobertura. Si no se resuelven estos problemas, las futuras generaciones de jubilados experimentarán una elevada desigualdad de condiciones económicas entre ellos y, además, quienes reciban una pensión, tendrán un nivel bajo de vida.

El SAR, opera a través de las Afores. Cada cuenta de ahorro para el retiro está compuesta de tres subcuentas: retiro, vivienda, y aportaciones voluntarias (para el retiro). Las contribuciones a dicha cuenta las realiza el patrón, el gobierno y el trabajador, según un porcentaje del salario base de cotización del último. Estas son: i) patrón (5.15 %), ii) gobierno (0.225 %), y iii) trabajador (1.125 %). El IMSS recauda todas las aportaciones y posteriormente transfiere los recursos al Infonavit (vivienda) y a las Afores (retiro). Estas registran todos los recursos ahorrados por el trabajador, pero solo administran los relativos a las subcuentas de retiro y aportaciones voluntarias.

Las Afores invierten los recursos a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). Existen cinco tipos de Siefores que invierten en instrumentos de deuda o de renta variable según la edad del trabajador cotizante: la básica 4 (36 años y menores); la básica 3 (37 y 45 años); la básica 2 (46 y 59 años); la básica 1 (60 años y mayores) y la básica 0 (64 años y mayores).⁵² La estructura de inversión de estos fondos se determina por la autoridad reguladora y supervisora del mercado de las Afores: la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar). La mezcla de deuda local, interna-

52 En 2014 se creó la Siefore básica 0 (SBO) para trabajadores cercanos al retiro (mayores de 63 años). Tiene criterios de inversión muy conservadores para proteger el ahorro pensionario de los ciclos de volatilidad. Los trabajadores elegibles para la SBO son los que i) están por realizar retiros totales por pensión o negativa de pensión; o ii) trabajadores del ISSSTE con bono redimido.

cional (máximo 20 %), instrumentos estructurados y acciones varía según la edad. Mientras más lejos se está de la edad de retiro, mayor es el riesgo y, por lo tanto, el rendimiento promedio de las inversiones.

Una vez alcanzada la edad y la densidad de cotización requerida para obtener un límite mínimo de pensión,⁵³ el trabajador escoge entre jubilarse por *renta vitalicia* o *retiros programados*. En el primer caso, se transfieren los ahorros desde la cuenta individual a una compañía aseguradora, la cual realizará al jubilado un pago mensual de por vida e indexado a la inflación. En el segundo, el ahorro individual lo administra la Afore, misma que realiza pagos mensuales al trabajador hasta que el recurso se agote.

Al cierre de 2017, el ahorro para el retiro de los trabajadores acumulados en las Afores fue de 3 billones 169 mil millones de pesos, equivalente a 14.8 % del PIB. El SAR, por el monto de los activos que administra, es el segundo intermediario financiero más importante en el país después de la banca comercial. Asimismo, el número de cuentas administradas por las Afores llegó a 60 millones, la mayoría de las cuales corresponden a trabajadores afiliados al IMSS (Consar 2017).

Los retos del SAR para incrementar la tasa de reemplazo

Como ya se mencionó, México es el país de la OCDE con la tasa de reemplazo más baja. Ello se explica porque las aportaciones son bajas en relación con el salario base de cotización (6.5 % en México contra 13 %, en promedio, en los países de la OCDE). Una tasa de reemplazo de 50 % del último sueldo base de cotización, requiere, según la OCDE (2015), de aportaciones que van de 13 % a 18 % del salario cotizado.

De lo anterior se deriva la necesidad de subir la tasa de contribución. Una manera de aumentarla, sin desincentivar la formalidad, sería dar al trabajador la opción de canalizar a su Afore el 5 % de su salario base que actualmente se aporta a la subcuenta de vivienda.⁵⁴ Los aportes voluntarios podrían, además, alentarse fiscalmente a través de beneficios de deducibilidad y/ o de aportes complementarios del gobierno, que se realicen

53 La densidad de cotización es el tiempo que el trabajador, durante su vida laboral, realiza aportaciones al sistema de pensiones. Conforme a la Ley del IMSS de 1973, para gozar de una pensión el trabajador debe cotizar durante 500 semanas en el régimen obligatorio de dicho instituto. Conforme a las modificaciones a dicha ley vigentes a partir de 1997 se deben cotizar 1250 semanas para gozar de la misma.

54 La OCDE propone utilizar 3 de los 5 puntos porcentuales de las aportaciones a la subcuenta de vivienda para fortalecer el monto de su jubilación. Algo similar se propuso en la Reforma de Seguridad Social que el Senado aún no aprueba.

a la par (*pari-passu*) de aquellos que en forma potestativa haga el trabajador.

El régimen de inversión de las Afores y el monto de las comisiones que estas cobran a los ahorradores también son determinantes de la tasa de remplazo. El 47 % del ahorro para el retiro del trabajador es resultado de los rendimientos y el 53 % restante responde a las aportaciones tripartitas (Consar 2016). Actualmente, las opciones de inversión en el régimen de las Siefores son limitadas. Por ley, las Siefores deben destinar poco más del 50 % de sus recursos a la compra de papel gubernamental, lo que limita el rendimiento de las inversiones. En Chile y en Colombia, en cambio, la inversión en renta fija gubernamental requerida es menor (22 % y 44 %) (Jackson 2016).

En lo que respecta a las comisiones, existe margen para reducirlas; de acuerdo con OCDE (2015), la comisión promedio es alta en México (1.11 % de los activos administrados) en comparación con la que se observa en Colombia (0.75 %) y en Chile (0.60 %).

La estructura del mercado del SAR en México ha mostrado cierta consolidación, lo que podría afectar a las tasas de remplazo. Solo hay once Afores de las 23 que había en 2008, año en el que se alcanzó el número máximo de intermediarios registrados. Cuatro Afores tienen el 67.3 % del total de las cuentas de ahorro individuales (Consar 2016). Si bien estas cifras no se traducen por fuerza en una reducción en el grado de competencia en el sector de las Afores, es importante señalar que la Comisión Federal de Competencia sancionó a estas cuatro empresas por haber incurrido en prácticas monopólicas absolutas entre 2012 y 2014. Esta colusión la hicieron para limitar los traspasos de cuentas. Con esto, los agentes económicos lograron reducir el gasto comercial por traspasos y aumentar su utilidad, pero sin trasladar beneficios al consumidor (ver resolución de Cofece del 4 de mayo de 2017).

Cabe señalar que el mercado de las Afores no es uno tradicional donde la competencia se dé naturalmente. Los usuarios son poco sensibles a las comisiones y rendimientos, lo que ha facilitado una competencia ineficiente basada en el gasto en promoción y no en la inversión en talento y en tecnologías para el manejo de riesgo, lo que permitiría incrementar los rendimientos (Cofece 2014, OCDE 2015). Por lo mismo, no sorprende que las comisiones aún sean elevadas en comparación con otros países.

Los retos contextuales al SAR

La estructura del mercado laboral determina el contexto en el que funciona el SAR, lo que impacta negativamente en la cobertura y la tasa de remplazo. Los potenciales beneficiarios de las Afores se limitan a los trabajadores que se encuentran en la economía formal. Por su parte, los sueldos son muy precarios en México, y el periodo de cotización requerido para ser elegible para una pensión (1,250 semanas) es muy difícil de alcanzar para una población ocupada que, en su mayoría, alterna entre empleos formales e informales a lo largo de su vida laboral. Por lo anterior, resulta fundamental fomentar el ahorro voluntario, en especial el de los trabajadores independientes y los informales.

El problema en la densidad de cotización está íntimamente ligado con la estructura de la economía. No hay manera de incrementarla si no se generan más empleos formales y estables que permitan a los trabajadores realizar un mayor número de aportaciones y por un monto mayor, durante su vida laboral. Para esto es necesario, entre otras cuestiones, tener una economía que crezca a un mayor ritmo. Al respecto, es más que necesaria una revisión a fondo de la estructura del gasto público (gasto corriente vs. gasto de inversión) y de la eficiencia del mismo.

Con el fin de resolver los problemas del sistema de pensiones, tal y como lo ha propuesto el CEEY desde 2012, debe crearse un Sistema Nacional de Pensiones (SNP), en lo que se implemente el sistema de Seguridad Social Universal (SSU). Las aportaciones de vivienda podrían utilizarse durante la transición al SSU, para incrementar el monto de la jubilación. En ese sentido, se debería dar al trabajador la opción de decidir si utiliza sus aportaciones de la subcuenta de vivienda exclusivamente para tal fin, o para su ahorro para el retiro (OCDE 2018). También debe incentivarse el ahorro voluntario. Además, podría ampliarse la posibilidad de que las Siefores invirtieran en más renta variable y permitir a las Afores invertir sus ahorros en una Siefore de más riesgo.

Para fomentar el crecimiento del empleo y de la economía, el SNP debe garantizar la portabilidad de la pensión cuando el trabajador se mueva a otra empresa, sin importar si se tratase de una pública o privada, federal o local. Al efecto, este sistema debiera reconocer la acumulación de antigüedades, aunque ello implique inventariar el número de fondos de pensiones existentes, reconocer los pasivos laborales procedentes y provisionarlos.

Crédito para un empresarialismo competitivo

En México, las empresas micro, pequeñas y medianas (Mipymes) tienen problemas de financiamiento en el sector financiero formal. Como se mencionó en secciones previas, el crédito a dichas empresas en general es escaso, caro y con un servicio de mala calidad. Lo anterior merma la productividad, el crecimiento y la movilidad social de las personas vinculadas con esta actividad productiva.

El sistema financiero es clave para apoyar la creación de nuevas empresas y en su crecimiento. Asimismo, ayuda a su formalización y a mejorar su productividad. En la literatura existe consenso sobre la relación positiva entre el desarrollo del sistema financiero, la profundización del financiamiento a las empresas y el crecimiento de la economía, siempre que no se rebasen ciertos niveles de deuda (Arcand, Berkes y Panizza 2013). El economista Schumpeter fue de los pioneros en estudiar la importancia de la banca para el desarrollo capitalista; destacó que dicha importancia radica en la capacidad del sistema bancario para detectar potenciales innovadores y acercarlos a los más prometedores de ellos el financiamiento necesario.

El financiamiento a las pequeñas y medianas empresas es básico para el desarrollo de la economía. Lo anterior porque representan el 95 % de las unidades de negocios en el país, generan el 73 % de los empleos y producen el 34.7 % del PIB (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018). Ahora bien, el crédito al sector privado en México es bajo; apenas el 35 % del PIB, cuando en Latinoamérica el promedio es del 49 % y en Chile llega hasta el 112 % (Banco Mundial 2016). El crédito que la banca canaliza a las micro, pequeñas y medianas empresas representa solo 11 % del total otorgado (Cornaif 2016).

Además de escaso, el crédito a las Mipymes es caro. En el caso de las tarjetas de crédito —una de las fuentes de crédito más importante de las empresas después del crédito proveedores— la tasa de interés promedio ponderada en 2017 fue de 15.3 %, ⁵⁵ pero con un Costo Anual Total (CAT) que va de 41.9 % a 122.4 % (Banco de México 2017). ⁵⁶

Para el caso de los créditos comerciales, la tasa de interés promedio ponderada es 12.2 % para las microempresas y 6 % para las grandes empresas (Banco

de México, 2016a). Como se explica más adelante, esta situación responde a problemas asociados con la informalidad y el débil estado de derecho, así como a la estructura organizacional de la industria y, quizá, a arreglos de precios por parte de la misma.

Para efectos de desarrollo, la calidad del crédito es cuestionable. Gran parte del financiamiento de los bancos de redes extendidas es de corto plazo y se usa para liquidez, y no para la formación de activos. Esto afecta el crecimiento de la economía. De acuerdo con la CNBV (2016), el 45 % del crédito de la banca se direcciona a empresas, pero de este, a las Mipymes solo se prestó 2 de cada 10 pesos (Enafin 2015, OCDE 2013). El 55 % restante se reparte de la siguiente manera: 15 % al gobierno, 16 % se canaliza a créditos al consumo, 16 % a la vivienda y el 8 % a otras entidades financieras (CNBV 2016). A diferencia del crédito empresarial, el crédito al gobierno y al consumo no genera necesariamente crecimiento económico de largo plazo. Además, la deuda gubernamental tiende a desplazar a la privada por el mejor nivel de riesgo que tiene la primera (Emran *et al.* 2008).

Para resolver el problema del crédito caro y escaso, el gobierno federal impulsó la Reforma Financiera, promulgada en enero de 2014. Esta se enfocó en reducir los costos de transacción en el otorgamiento del crédito, fomentar una mayor competencia en el sector financiero en el crédito a las Mipymes y en incentivar el otorgamiento de más crédito a este segmento del sector productivo por parte de la banca comercial, lo cual implicó modificar el mandato a la banca de desarrollo. Como resultado, el crédito a los privados ha subido poco más de seis puntos porcentuales del PIB, lo que se considera insuficiente y que podría propiciar una futura crisis debido a los malos créditos otorgados (Del Ángel y Díaz-Infante 2017, Díaz-Infante 2014).

Para el CEEY, los problemas de financiamiento a las Pymes se ubican tanto por el lado de la oferta como de la demanda y también involucra al Estado de Derecho. Por lo que toca a la demanda, los problemas son de productividad, informalidad y litigiosidad de estas unidades de negocios. La productividad se determina por su escala: a mayor tamaño, mayor productividad. Las firmas grandes —en especial las ligadas con el sector exportador— han crecido anualmente 5.8 %. En cambio, las enfocadas al mercado doméstico han caído 6.5 %. Preocupa que la planta laboral se mueva hacia las locales. Esto afecta el ingreso y bienestar de las familias (Bolio 2014).

55 Dicha tasa es relativamente baja porque en su cálculo se incluye a los clientes que liquidan saldos totales y no pagan intereses; estos clientes representan el 41.8 % del mercado y obtienen el 20.6 % del crédito otorgado.

56 Estos datos corresponden a las tarjetas de crédito tipo «clásicas».

La informalidad tan alta que se da entre las Pymes se considera la principal razón que afecta el crédito a estas unidades de negocio. Muchos de estos negocios surgen como respuesta al desempleo y no son producto de una decisión empresarial. Además, muchos de estos emprendimientos se mantienen pequeños para evitar el radar de la Secretaría de Hacienda (Molano 2014). El rol de ventanillas del fisco que el gobierno ha asignado a las instituciones de crédito bancario no alienta mucho a las Mipymes. A estos problemas habría que añadir algunos elementos de las políticas de prevención de lavado de dinero que la banca aplica. Esto tiende a afectar la penetración del sistema financiero. Todo eso hace que alrededor del 66 % de las empresas se autoexcluya del crédito (ENIF 2015).

En cuanto a los problemas de Estado de Derecho, destaca la debilidad del mismo. De acuerdo con el Banco Mundial (2014), en los países de la OCDE el costo promedio de recuperar un crédito es 21 % del valor de la demanda y se necesitan para ello 529 días. En México es de 27.1 % y se necesitan 344 días. Pero este plazo podría llegar hasta cinco años debido a los recursos legales que se interponen (Banco Mundial 2014 y Díaz-Infante y Guerrero 2014). Por eso resulta fundamental insistir para que el poder judicial, en cumplimiento al mandato de ley surgido de la Reforma Financiera, implemente la creación de los tribunales especializados en materia mercantil.

Con respecto a la oferta, la estructura de costos, la nacionalidad de la banca o la metodología de medición de riesgo, podrían de hecho afectar el ofrecimiento de financiamiento. Los costos de administración, operación y márgenes de utilidad altos podrían a su vez reflejar extracción de rentas. De acuerdo con el Banco de México (2013b), la tasa de interés a la que prestan los bancos en el mercado de tarjetas de crédito se compone de tres grandes elementos: el costo de fondeo (18 %), el riesgo de crédito (44 %), y el costo administrativo y la ganancia económica (38 %). Este último rubro habla de ineficiencias y utilidades propias de agentes dominantes. Al respecto, se debe exigir al Banco de México y a las demás autoridades reguladoras para que, en cumplimiento a sus facultades de ley, revisen la estructura de costos. Sin duda esa sería la mejor manera de resistir presiones políticas perniciosas para poner topes a las tasas o para que el poder judicial las determine al resolver recursos legales en los que indique cómo calcularlas.

Se ha enfatizado la nacionalidad extranjera de los bancos como causa de escasez en el crédito a las

Pymes. La banca extranjera tiende a otorgar crédito solo a las grandes empresas y deja de lado a las pequeñas y medianas (Berger y Udell 2002). Pero quizás la escasez esté más ligada con la metodología paramétrica de evaluación del riesgo que observan todos los bancos grandes con independencia de su nacionalidad. Esta metodología opera con información dura y cuantitativa de riesgo sobre nivel de endeudamiento, capitalización y apalancamiento, entre otras. Entregar estados financieros auditados y tener historial crediticio en buró de crédito resulta fundamental para operar la misma. Por ello es que varios estudios señalan que no es idónea para las Pymes, en especial las más pequeñas, pues son incapaces de generarla (Armendáriz y Morduch 2011, Berger y Udell 2006).

En ese sentido, los esquemas relacionales son más adecuados para acercar crédito a las Mipymes. Estas unidades económicas son mejores en generar información suave relacionada con la naturaleza de su negocio y producto, así como información contextual del mismo. Esta información se revela al intermediario en el tiempo y construye confianza reputacional. Los bancos locales, regionales o especializados en el segmento, así como las microfinancieras, tales como las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), las Sociedades Financieras Populares (Sofipos), y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps), operan con esta metodología. Por lo mismo, son importantes para el acceso al financiamiento de estas unidades de negocios.

Resulta fundamental apoyar a estos intermediarios no bancarios y bancarios medianos y pequeños a través de la banca de fomento y los fondos gubernamentales. En relación con los bancos grandes, los intermediarios no bancarios —salvo las Sofipos— no están autorizados para captar depósitos del público ahorrador. Esto dificulta su capacidad de acceder a recursos para prestar. Las líneas de crédito y los programas de financiamiento a estos intermediarios por parte de la banca de desarrollo son cruciales. Los programas de garantía también son de gran utilidad, pues liberan recursos que de otra manera tendrían que destinar para la constitución de reservas de los créditos otorgados.

La intervención debe dirigirse a apoyar sectores o regiones que enfrentan fallas de mercado. Por lo mismo, debe evitarse su uso en favor de empresas que por su mejor perfil la banca comercial puede atender sin necesidad del respaldo gubernamental. Pero en el diseño e implementación de los programas de la banca

estatal se debe ser cuidadoso, pues históricamente han sido capturados por grupos de interés. Estas fallas de gobierno han llevado a rescates periódicos de la cartera de estos bancos o a su liquidación. Empresas vinculadas con grupos organizados políticamente han acaparado los apoyos del gobierno. Dados los incentivos políticos de muchos de estos créditos y de la poca vocación de negocios de gran parte de sus acreditados, es que en el pasado se han visto altos porcentajes de incumplimiento de pago en los mismos. Además, dado que estos programas de la banca estatal operan con recursos públicos, deben ser transparentes en sus condiciones de crédito y beneficiarios, cosa que generalmente no ocurre. Esto facilitaría la rendición de cuentas.

Sin importar estas intervenciones gubernamentales para facilitar el acceso a la deuda, el CEEY considera fundamental que la banca de desarrollo y los fondos de fomento incentiven más el financiamiento vía capital en aquellos emprendimientos viables y escalables. Este tipo de financiamiento que se hace a través de compra de acciones, permite establecer prácticas de gobierno corporativo y salvar los problemas de información asimétrica que afectan la economía de la deuda. Al ser accionistas, los inversionistas pueden participar en las decisiones de la empresa, en establecer el plan de negocios, conocer la contabilidad real de la empresa y darle seguimiento. Esto fortalecería el gobierno corporativo y las capacidades administrativas y gerenciales de las unidades de negocio (KPMG 2013). Este tipo de financiamiento tiene mayor potencial para aumentar la productividad y el crecimiento de las empresas. La inversión de los fondos de capital suele ser en proyectos innovadores, además de ser más riesgoso y por plazos de alrededor de 7 años, lo que permite la maduración de los emprendimientos. Esto fomenta la innovación y muchas veces genera productos patentables. También fomenta la cultura de capital de riesgo entre los empresarios. Se espera que si se incentivasen más las intervenciones a favor de emprendimientos liderados por egresados de instituciones educativas públicas y rurales, cuyos padres tengan menor grado académico que los emprendedores beneficiarios, habría impactos positivos en movilidad social. Lo anterior sería posible si en los programas de financiamiento de la banca se diese prioridad en el fondeo a los intermediarios que invierten en este tipo de emprendimientos.

El CEEY está a favor de fomentar el financiamiento colectivo (*crowdfunding*) a estos emprendimientos

con promociones a la inversión en estos a través de plataformas en la red. La iniciativa de Ley de Tecnología Financiera presentada por el ejecutivo al Congreso en abril de 2017 avanza en esa dirección. Ahora bien, al tratar de regular una industria que todavía no termina de nacer, se corre el riesgo de desincentivar el avance del ecosistema emprendedor. Por lo mismo, se recomienda prudencia en su regulación a fin de no afectar un segmento de la oferta de financiamiento que todavía no es sistémicamente relevante.

CAPÍTULO 5

Movilidad social para el bienestar



Los beneficios de la movilidad social

Una mayor movilidad social como resultado de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades generará un mayor bienestar para la población mexicana. Si las condiciones de origen de las personas tienen un menor peso en su logro de vida, el origen no será sinónimo de destino; por lo tanto, se generará una serie de beneficios para la población mexicana entre los que destacan la justicia social, la cohesión y el crecimiento económico incluyente.

Justicia social

La justicia social se incrementa cuando existe mayor igualdad de oportunidades. Una mayor movilidad social se asocia con un mayor impacto del esfuerzo individual sobre los logros que tienen las personas a lo largo de su vida, y por lo tanto, la distribución de ganancias está menos influida por factores que están fuera del control de las personas. En ese sentido, la sociedad se vuelve más justa. Lo anterior significa que los individuos tienen una mayor capacidad para ejercer su libertad de

elección, lo cual implica que sea su esfuerzo, y no sus circunstancias de origen, lo que determine sus logros.

Cohesión social

Una mayor movilidad social elimina la persistencia del *statu quo* y por ello genera una situación en la cual los miembros de una sociedad establecen vínculos y objetivos comunes que reducen las probabilidades de fragmentación. En una sociedad con movilidad social, las familias e individuos no se enfrentan a un escenario que de inicio limite su ventana de oportunidad ni el alcance de sus aspiraciones. A partir de lo anterior y en la medida en que las opciones de movilidad resulten mayores, el reconocimiento entre los miembros de la sociedad se amplía, ya que los objetivos y necesidades se vuelven más cercanos.

Una mayor movilidad favorece, en particular, dos componentes clave de la cohesión social: la inclusión y la formación de capital social. De tal manera, cuando los grupos menos aventajados de la sociedad progresan más que el promedio, se incorporan a relaciones que facilitan su convivencia al interior y entre las distintas clases. Al reducirse las distancias sociales, se promueven elementos de identidad que favorecen la empatía, la confianza, la reciprocidad y la participación.

Crecimiento económico incluyente

Una mayor movilidad social se da gracias a la eliminación de barreras que inhiben el potencial y mejor aprovechamiento de los recursos humanos. En la medida en que dichas barreras desaparecen, la productividad se incrementa, con el consiguiente efecto positivo sobre el crecimiento económico. Lo anterior tiene una segunda implicación: los individuos se encuentran en condiciones de alcanzar su potencial de desarrollo, y por lo tanto, independientemente de sus condiciones de origen, se encuentran en posición de participar de las ganancias del crecimiento económico.

Crecimiento económico incluyente

Quienes crecen en ambientes socioeconómicos desfavorables, tanto durante la infancia y juventud, como durante la vida adulta, acumulan desventajas en términos de oportunidades y de progreso económico y social respecto de quienes lo hicieron en un ambiente favorable o sin carencias. El sistema de seguridad social dual en México, fragmentado entre la seguridad social contributiva (SSC) y la no contributiva (SSNC), es uno de

los factores que genera desigualdad de oportunidades y limita la movilidad social.

En las primeras etapas de la vida, las desventajas asociadas con el origen socioeconómico se reflejan en rezagos educativos y de salud. Las familias en los niveles socioeconómicos bajos, cuyos jefes de hogar trabajan en el sector informal, derivan su protección en salud de la SSNC. El acceso a la SSC, en cambio, se da con la participación laboral en el sector formal de los jefes de hogar y a mayor estatus socioeconómico del hogar. En los niveles más altos de la escala laboral y social, la cobertura en salud se obtiene a través de prestaciones laborales o de la compra de seguros privados de salud. La desventaja relativa de las familias con acceso a la SSNC se debe a que la afiliación a la SSC asegura a los trabajadores y a sus familiares más cercanos una cobertura contra afecciones y riesgos de salud que es considerablemente más amplia que la que ofrece la afiliación a la SSNC. El paquete de la SSC incluye seguros de vida y discapacidad y una pensión para el retiro. Todos los anteriores son factores relevantes para la seguridad financiera del trabajador asegurado y de su familia.

En la etapa laboral, la desventaja se asocia con la condición de trabajador informal, que en la mayoría de los casos la «hereda» de sus padres. La informalidad afecta negativamente las trayectorias laborales; por lo tanto, también afecta la evolución de los ingresos y el nivel de vida durante el retiro. Quienes nacen y crecen en hogares con carencias socioeconómicas, tienen poca probabilidad de alcanzar un nivel más elevado durante su vida adulta. Asimismo, el impacto de las condiciones socioeconómicas de origen sobre la asignación del talento en el mercado laboral en condiciones de una amplia informalidad produce una utilización menos eficiente de los recursos.

Estas trayectorias vitales afectadas por la desigualdad de oportunidades se reflejan finalmente en el agregado, en el patrón persistente de crecimiento económico bajo, elevada desigualdad y baja movilidad social que caracteriza a México. En un entorno como el descrito, es necesario preguntar: ¿qué pasaría en México si se eliminara o redujera dramáticamente la informalidad?, ¿qué sucedería si México transitara del modelo dual de seguridad social a uno universal?

En este apartado se analizan las implicaciones para el crecimiento económico, la desigualdad y la movilidad social de una reforma fiscal, laboral y de servicios públicos. Esta reforma podría dar pie a la universalización de la seguridad social y a la eliminación de la

informalidad. De acuerdo con lo que se ha discutido, es de esperarse que el reemplazo del modelo vigente de seguridad social dual a uno universal beneficie a todos los mexicanos, aunque en mayor medida a quienes tuvieron un origen socioeconómico más desfavorable y, por lo tanto, a quienes experimentan menos movilidad social ascendente.

El análisis de la reforma referida se realiza con el modelo de la economía mexicana desarrollado por Florian Chávez Juárez *et al.* (2016), en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE, en colaboración con el CEEY. Se trata de un modelo basado en agentes (ABM) que captura la complejidad del contexto en el que se realizaría la reforma. El modelo considera las dinámicas resultantes del comportamiento y las interrelaciones de familias, empresas y gobierno en una situación similar a la de México en relación con la educación, la salud, la política fiscal y la seguridad social.⁵⁷

El modelo de Chávez Juárez y coautores contiene elementos que la teoría económica utiliza de manera estándar para caracterizar el comportamiento de los agentes, como la maximización de la utilidad y de los beneficios por parte de los individuos, familias o empresas. Asimismo, juegan un papel importante los procesos como el emparejamiento selectivo, fertilidad condicionada a la educación y fricciones de emparejamiento en el mercado laboral que afectan la movilidad social (véase Chávez Juárez 2015b y Cuecuecha 2017). Como se mencionó, el modelo toma en cuenta los sistemas impositivo, educativo y de seguridad social de acuerdo con la legislación vigente. El objetivo es contar con un marco contextual suficientemente amplio de la realidad mexicana.

Los cambios en la política pública se simulan una vez que el modelo reproduce relativamente bien el contexto social y económico mexicano.⁵⁸ La reforma

de la seguridad social analizada por Chávez Juárez *et al.* (2016) es similar a la propuesta por Antón *et al.* (2012) y consiste en el establecimiento de un sistema de seguridad social universal (SSU). En otras palabras, busca la provisión de seguros de salud y una pensión de retiro de la misma calidad y monto, según corresponda, a todos los trabajadores. En la práctica, incluiría además algunos beneficios complementarios que aumentarían con el ingreso de las familias. La reforma analizada por los autores, por el lado fiscal, contempla la eliminación de las cuotas patronales a la seguridad social y la generalización del IVA a todos los productos, así como un subsidio por este motivo a las familias de menores recursos, las que por tener una canasta de consumo deben ser compensadas por el cambio.

En el modelo de Chávez Juárez *et al.* (2016) se aplican la mayoría de estos elementos de la reforma propuesta por Antón *et al.* (2012). Asimismo, se analiza un aumento en la tasa del impuesto sobre la renta para estudiar su impacto sobre la desigualdad. De acuerdo con Campos Vázquez *et al.* (2014), Cepal y Oxfam (2016) la desigualdad económica elevada que se observa en México podría reducirse a través de una reforma fiscal que incluya estos elementos.

De acuerdo con Antón *et al.* (2012), el principal resultado de la reforma sería la eliminación de la informalidad.⁵⁹ En particular, los trabajadores accederían al paquete de salud del IMSS independientemente de su contrato de trabajo; se resolverían los problemas de selección adversa asociados con el sistema dual; todos los trabajadores contarían con una contribución para su retiro, y todos calificarían para una pensión mínima. Finalmente, debido a la eliminación de los incentivos que crean inestabilidad en el empleo, se propiciaría un círculo virtuoso de empleos de calidad, con mayor inversión en entrenamiento y aprendizaje en el trabajo.

Los principales resultados de la reforma, con base en el modelo, son los siguientes:

La eliminación de las contribuciones a la seguridad social reduce el costo de la formalidad, por lo que el número de empresas formales se incrementa de manera considerable. Ello eleva la recaudación de los impuestos a las tasas ya existentes en la economía. Así, los ingresos del gobierno aumentan aun sin introducir nuevos impuestos o modificar la tasa de los existentes. No obstante, debido a que el aumento en la tasa de impuestos generales —en especial el IVA— es necesario para que la

57 Los ABM son modelos implementados computacionalmente que buscan analizar la relación entre agentes en un determinado contexto, así como las propiedades emergentes de dicha interrelación. El uso de métodos computacionales permite realizar un análisis con base en supuestos realistas acerca del comportamiento de los agentes. En este sentido, los ABM enfatizan las interacciones y las condiciones locales que afectan el comportamiento de los agentes, así como la información limitada y reglas de decisión simplificadas, al modo de los modelos de economía conductual.

58 El modelo replica una economía dual en la que coexisten empresas formales grandes que producen productos complejos y especializados y empresas medianas y pequeñas informales que producen un bien tradicional. Estas últimas permanecen en la informalidad porque buscan evadir impuestos, lo que logran bajo el riesgo (muy bajo) de ser detectadas. No obstante, el crecimiento que reporta el modelo antes de la reforma es algo más bajo que el observado. Asimismo, el grado de desigualdad que arroja el modelo es menor al que se observa en la economía mexicana. Otro elemento relevante es que el modelo sobreestima la proporción de la población con educación superior y subestima la población sin estudios. En resumen, los indicadores de la economía corresponden a una economía con un nivel de desarrollo quizá mayor al de México.

59 Ya que esta se define por la falta de cobertura en seguridad social, y la reforma universaliza esta cobertura entre todos los trabajadores.

recaudación de impuestos se eleve respecto al escenario base, en el modelo de Chávez Juárez *et al.* (2016), la universalización de la seguridad social se acompaña de mayores tasas de IVA e ISR. En este caso, el incremento en el número de empresas que realizan la transición de la informalidad a la formalidad varía, pues depende del esquema impositivo simulado (el que se elegiría en la práctica). En particular, dicho incremento es relativamente menor cuando se combinan la generalización de una tasa más elevada del IVA con un aumento en la tasa del impuesto al ingreso.

En términos del producto, el escenario con reforma de seguridad social pero sin aumento de impuestos arroja un desempeño mejor que los esquemas con otras modificaciones fiscales, como IVA generalizado. Sin embargo, en todos los casos, el producto aumenta en el mediano plazo respecto del que se obtiene sin la reforma. El aumento se sitúa entre el 10 y el 15 %. No obstante, bajo ciertas condiciones, las simulaciones realizadas con el modelo muestran una recesión temporaria en el corto plazo, lo que podría ser indicio de que el incremento en los impuestos asociado con la reforma de la seguridad social debería implementarse de manera gradual.

En cuanto a la desigualdad de ingresos, bajo todos los esquemas impositivos simulados, se observa un incremento en la desigualdad en los primeros años después de la implementación de los cambios en las tasas de impuestos y de seguridad social. Posteriormente, la desigualdad comienza a disminuir; sin embargo, existe una excepción: el caso en que se quitan las cuotas de seguridad social pero no se incrementan las tasas del IVA y del ISR. En este caso, la desigualdad disminuye en un inicio, pero luego regresa a los valores previos a la reforma.

En relación con la movilidad social absoluta, hay efectos benéficos que se derivan de una mayor igualdad de oportunidades como resultado de la reforma. En particular, la importancia de la educación de los padres como determinante de la educación de los hijos es menor después de la reforma fiscal y de la seguridad social. El impacto más fuerte se encuentra cuando se generaliza el IVA del 16 % (sin aumentar su tasa) y la tasa del ISR se eleva ligeramente, de 30 % a 35 %.

Así, este análisis de Chávez Juárez *et al.* (2016) presenta, por primera vez, en un modelo completo y detallado de la economía mexicana, evidencia de los beneficios potenciales de una reforma de la seguridad social como la sugerida en el presente documento. Los bene-

ficios más importantes se obtienen en los horizontes de mediano y largo plazo, en los que el PIB presenta un crecimiento considerable y la desigualdad disminuye.

Factibilidad de la seguridad social universal

Desde hace mucho tiempo, la hacienda pública mexicana no ha respetado uno de los principios fundamentales de las finanzas públicas sanas: considerar a un ingreso no recurrente —por ejemplo, los ingresos petroleros— como un ingreso no permanente. Este tipo de ingreso resulta por demás inadecuado para financiar el gasto público recurrente. El informe del CEEY de 2012 destaca la urgencia de corregir esta situación y propone una reforma profunda, no solo del financiamiento de la hacienda pública, sino también del uso de los fondos públicos (véase Chávez Presa, Hernández Trillo y López Calva 2012).

A finales de 2013 se interpuso una reforma fiscal, así como un cambio sustancial en la política de determinación de los precios de las gasolineras. Por ello, en esta sección, se revisa la evolución reciente del financiamiento del sector y del gasto público y se analiza su balance. Asimismo, se toca de manera crítica la reforma referida con el fin de saber si aportó las soluciones pertinentes o no. Finalmente, se discute una extensión de las reformas de los últimos años que permitiría recaudar ingresos tributarios adicionales para el financiamiento de una política de seguridad social universal.

El primer elemento a destacar es que, a pesar de la reforma fiscal, los ingresos presupuestarios no han crecido lo suficiente como para que el Estado pueda cumplir con las obligaciones de gasto que la Constitución le asigna. Si bien los ingresos tributarios han repuntado en relación con los petroleros, todavía no alcanzan a cubrir la propia operación del gobierno. Así, el principal problema histórico que enfrenta la hacienda pública mexicana sigue sin solución.

El balance primario —que se define como la diferencia entre los ingresos totales del sector público y el gasto neto total, sin incluir el costo financiero de la deuda y de los pasivos garantizados por el gobierno federal— registró un superávit desde inicios de la década de 1990, pero a partir de 2009 pasó a terreno deficitario. Desde entonces, y al menos hasta 2016, ha permanecido en números rojos. En consecuencia, el nivel de la deuda neta del sector público se elevó hasta 47.9 % del PIB, y con ello, el costo financiero asociado.

Si se extraen los ingresos petroleros del balance primario, el balance no petrolero del sector público a toda luz ha empeorado. Los ingresos petroleros aún financian gastos recurrentes y no la inversión pública —como debería ser.⁶⁰ Sin embargo, destáquese que para los años 2014 y 2015, el ajuste ha sido importante: los recursos adicionales de la reforma fiscal y un recorte al gasto neto han absorbido buena parte de este déficit.

La reforma fiscal que entró en vigor en enero de 2014 se planteó no solo para paliar la reducida recaudación tributaria; buscaba cambiar la política social e impulsar el crecimiento por medio de infraestructura. No obstante, el impacto de la reforma solo fue significativo en términos de recaudación, pues en términos de la política social o inversión pública fue nulo. Ahora bien, lo que sí hubo fue una mejoría sustancial en la estructura de dicha recaudación. Esta ha acercado a la hacienda pública a un punto en el que, con algunos ajustes adicionales, podría establecer un esquema de protección social universal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) se modificó con el objetivo de «dar más estabilidad a las finanzas públicas». Se introdujo una regla de balance estructural por la cual el Estado podría ampliar su déficit de manera transitoria y realizar política anticíclica, siempre que en el mediano plazo se mantuviera el nivel de la deuda pública. El propio gobierno, no obstante lo anterior, se excedió en la contratación de deuda.⁶¹ Asimismo, se estableció un límite para el crecimiento anual del gasto corriente y se determinó que los recursos del déficit público se vincularían explícitamente a la inversión en infraestructura, lo que no se alcanzó.

En materia de IVA, se eliminó la tasa reducida en la región fronteriza. Las exenciones a las importaciones temporales fueron eliminadas, así como también lo fue la tasa cero a bienes selectos. El promedio de la tasa de crecimiento de captación de IVA para el periodo 1993-2013 fue de alrededor de 5 % real. Para 2014-2016 la cifra fue de 7 %.

El impuesto al ingreso empresarial se simplificó y fortaleció. Se eliminó el IDE (Impuesto sobre Depósitos en Efectivo) y el IETU (Impuesto Especial de Tasa Única), y solo quedó el ISR empresarial (ISRE). También se intentó ampliar la base fiscal del ISRPM (Impuesto sobre la

Renta a Personas Morales) a través de la eliminación o reducción de diversas deducciones, entre las que se encuentran las prestaciones sociales. En contrapartida, se aceptó la deducción inmediata de inversiones y se aprobó que fuera deducible el 53 % de las remuneraciones exentas del trabajador.

Por otra parte, se derogó el régimen de consolidación fiscal y se estableció un régimen más transparente de sociedades y con mayores elementos de control, entre los que destacan: porcentaje mínimo de participación accionaria; diferimiento de pagos hasta por tres años; límites a la inclusión de pérdidas de empresas recientemente adquiridas; límites a la participación de empresas con otros beneficios fiscales y eliminación del libre flujo de dividendos entre integrantes del grupo. En materia de atacar privilegios en industrias específicas —que se encontraban gravadas muy por debajo de los estándares internacionales— la reforma mejoró el régimen tributario de la industria minera.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta a Personas Físicas (ISRPF), las tasas marginales para personas con ingresos elevados aumentaron y se limitaron las deducciones y exenciones. Por otra parte, se establecieron impuestos a los ingresos por dividendos y a las ganancias de capital por venta de acciones, con tasa de 10 %. En 2014, la recaudación por concepto de ISR disminuyó en términos reales, pero en 2015 y 2016 mostró un importante repunte para alcanzar incrementos de 23 % y 11% real, respectivamente. Este tipo de modificaciones, en ambientes donde el estado de derecho es débil, al inicio pueden resultar en un abrupto incremento de la recaudación para después disminuir, pues los agentes aprenden a eludirlas.

Por su parte, los Impuestos Especiales de Producción y Servicios (IEPS) se utilizaron para la corrección de algunas externalidades negativas. Primero, dentro de los considerados «impuestos verdes», se determinó un IEPS a combustibles por su contenido de carbono con un límite a la carga de 3 % y un IEPS a plaguicidas con tasa de entre 0 y 9 % con base en su toxicidad. En segundo lugar están los denominados «impuestos de salud» que se modificaron para establecer un IEPS a bebidas azucaradas de un peso por litro y un IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica.

Aunque no fue parte de la reforma fiscal de 2014, se modificó la manera de gravar la gasolina y se estableció un IEPS fijo (en pesos) sobre este producto. Ello permitió eliminar de manera definitiva —e independiente de los precios internacionales— el subsidio

60 Desde 1993 hasta 2002, el déficit en el balance no petrolero del sector público se ubicó en alrededor de 2 % del PIB y, desde entonces hasta el presente, dicho déficit rebasó 5 % del PIB.

61 La deuda del gobierno federal pasó de 38.4 % del PIB en 2014 a 47.9 % al final de 2016.

altamente regresivo en el precio de la gasolina. Desde 2015 se cuenta con un impuesto progresivo sobre este bien. Esta decisión tuvo una repercusión importante conforme los precios internacionales de los energéticos disminuyeron, porque permitió al gobierno federal evitar pérdidas equivalentes de ingreso. Al inicio de 2017 se liberalizó el precio de la gasolina para contar todavía con mayor certidumbre en los ingresos públicos provenientes de este energético.

Para examinar el resultado de la reforma fiscal se puede comparar si la disminución de los ingresos petroleros, debido a la baja en su precio y a la reducción en la plataforma de explotación petrolera, se compensó con los nuevos ingresos derivados de la reforma. Los ingresos petroleros, como proporción del ingreso presupuestario total del sector público federal, disminuyeron de 35 % en 2012 a 15 % en 2016. Esta disminución representó 1.3 %, 3.5 % y 3.0 % del PIB para los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente. La reforma fiscal, por su parte, ha producido recaudaciones adicionales de 0.8 %, 2 % y 2.8 % del PIB para esos años, con lo que no alcanzó a compensar la pérdida petrolera. Por ello, fue necesario retirar los subsidios a la gasolina en 2015 y modificar la manera como se establecía el IEPS. Gracias a esta modificación fiscal, hubo recursos adicionales por valor de 1.3 % y 1.4 % del PIB en 2015 y 2016. Sumados los ingresos recaudados de la reforma fiscal y del IEPS de las gasolinas en el año 2015 (2 % + 1.3 %), no se alcanzó a compensar los 3.5 puntos porcentuales de pérdida en ingresos provenientes del hidrocarburo. Sin embargo, en 2016 esta situación se revirtió: los ingresos tributarios sumaron en conjunto un adicional 4.2 %, mientras que la pérdida para ese año en ingresos del combustible alcanzó 3 % del PIB.

Adicional al fortalecimiento del ingreso por IEPS, debe destacarse que el remanente de operación del Banco de México que proviene de la depreciación del peso entre 2014 y 2016 —y de los que el 70 % debe entregarse a la SHCP— ha permitido disminuir el déficit financiero. Estos ingresos no tributarios son no recurrentes. El 25 % de este se destinó al fondo petrolero de estabilización.

Lo anterior lleva a las propuestas incluidas en la reforma fiscal respecto al financiamiento de protección social. En un inicio se argumentó que la principal característica de la reforma era su naturaleza social. Se propuso, pues, la creación de una pensión universal con una transferencia que convergería gradualmente a la línea de pobreza y se crearía un fondo para financiar los pagos futuros. Asimismo, se propuso un seguro de

desempleo para los trabajadores formales, que cubriría una fracción del salario promedio por seis meses y se financiaría con una parte del excedente de las cuotas que van al Infonavit por parte del gobierno federal. Estos esquemas de pensión y seguro de desempleo finalmente no se implementaron.

En conclusión, la reforma fiscal de finales de 2013 fue relativamente exitosa en lo que respecta al cambio en la composición de los ingresos en favor de los tributarios y en detrimento de los petroleros.⁶² Sin embargo, como ya se explicó antes, en el contexto actual el financiamiento de la seguridad social universal requiere recursos tributarios adicionales por un valor equivalente a aproximadamente 2.4 % del PIB de 2015. Con ese propósito, se plantea un ajuste en la reforma de 2013: generalizar la aplicación del IVA a todos los bienes que a la fecha no están gravados por este impuesto. Ello debido a que se requiere una fuente recurrente de financiamiento para un gasto también de carácter recurrente (Antón, Hernández y Levy 2012).

Antón y Hernández (2017) analizaron la factibilidad de esta reforma en el contexto de un modelo de equilibrio general para la economía mexicana. Estos autores concluyen que la recaudación por IVA bajo una tasa «efectiva» y generalizada de 11 % sería de 6.7 % del PIB. Esa cifra es mayor al 3.3 % del PIB que se recaudó por IVA en 2013 y permitiría proveer los recursos adicionales que se requieren para la seguridad social universal. Incluso, podría haber un remanente que podría utilizarse para compensar a las familias más pobres del país por el IVA generalizado, y a los gobiernos estatales por la eliminación del impuesto sobre la nómina y del servicio de estancias infantiles (Antón, Hernández y Levy 2012). Si se utiliza la información del PIB al cuarto trimestre de 2013, y la inflación medida por el INPC, la recaudación adicional de IVA en pesos de 2015 equivaldría a \$611.0 mmdp. Puesto que se requieren \$431.2 mmdp adicionales para el financiamiento de la SSU, los resultados sugieren que el paquete de SSU podría financiarse adecuadamente. El análisis sugiere que la productividad del IVA se incrementaría a $6.7/16 = 42\%$ (la recaudación por IVA en 2013 fue de 3.3 % del PIB, con una productividad de $3.3/16 = 20.6\%$), y se ubicaría solo ligeramente por debajo del promedio en América Latina (45 %). Estos resultados son congruentes con otros ejercicios (véase por ejemplo Secretaría de Hacienda 2016).

62 No obstante, aún es pronto para concluir sobre sus efectos permanentes sobre la recaudación, especialmente del ISR.

Hacia una política social de Estado

El choque entre los intereses privados dentro de una sociedad demanda el ejercicio de un poder público que concilie posiciones individuales que en principio pudieran ser divergentes. La toma de decisiones colectivas de forma ordenada es una cuestión que conlleva a la funcionalidad social y al alcance de objetivos compartidos.

La intervención pública tiene particular importancia cuando modifica las condiciones de desarrollo de las personas bajo alguna concepción de justicia y orden, pues lo que en realidad se afecta es el bienestar social. Dos elementos fundamentales de esta intervención corresponden a la protección de las decisiones de los individuos para promover sus propias metas y la creación de oportunidades para ejercer significativamente esta posibilidad de elegir.

La política social, como intervención pública que amplía las opciones de vida de las personas, se ha elaborado como respuesta a problemas sociales concretos. Sin embargo, debe limitarse su carácter casuístico y coyuntural para ponerla en función de una aspiración compartida de bienestar. Esta se plasmaría en una organización política, económica y social con un conjunto de instituciones básicas. Mediante la deliberación y construcción de estos elementos, es tiempo de ir hacia una política social de Estado.

Libertad e igualdad de oportunidades

El poder público debe estar al servicio de la protección y ampliación de la libertad efectiva de las personas. La libertad personal no se restringe a decidir sin amenazas o estar exentos de la coerción de otros —lo que incluye al Estado— en el espacio particular. La libertad incluye un conjunto de opciones significativas entre las que se pueda elegir y estas no solo se construyen de forma privada, sino también social y en el espacio de lo público. Este acuerdo es la base de una política social de Estado.

Según lo anterior, a las personas se les debe recomendar según su esfuerzo. Más trabajo, más ahorro y más riesgo para emprender se deberían traducir en mayor remuneración. Se trata de un reconocimiento de la responsabilidad individual en el ejercicio de la autonomía para elegir. Sin embargo, diversas circunstancias se convierten en barreras y producen diferencias socioeconómicas que ninguna relación guardan con las decisiones personales. Proceder de una familia pobre, no contar con acceso a servicios de salud o a una educación de calidad, no tener posibilidades de empleo

o acceso a fuentes de ahorro o financiamiento, lastran cualquier deseo de progreso.

La desigualdad de oportunidades es tener, de inicio, un conjunto diferenciado de posibilidades de ser o actuar a lo largo de la vida; es tener personas con distintas libertades efectivas, comenzar una carrera desde líneas de partida diferentes, con obstáculos distintos y distancias dispares a recorrer. Se trata de un desperdicio de voluntades, de una injusticia.

La desigualdad de oportunidades corresponde a las distintas circunstancias fuera del control de las personas que impiden que esfuerzos similares se traduzcan en resultados semejantes. Si se remueve el obstáculo de tales circunstancias, puede liberarse el potencial de las personas en un entorno de equidad, con la implicación adicional de favorecer la eficiencia económica al acercar las decisiones individuales a sus consecuencias.

La igualdad de oportunidades no implica igualdad de resultados. Entre la primera y la última se encuentra la libertad de elegir, lo que convierte las mismas condiciones iniciales en puntos de llegada diferentes. Entonces, la igualdad de oportunidades privilegia a la responsabilidad individual, pues no solo justifica desigualdades que provengan de elecciones personales; estas, bajo igualdad de circunstancias, tienen consecuencias que deben asumirse. Son las únicas desigualdades socialmente aceptables.

Para que la igualdad de oportunidades se traduzca en los resultados que desean las personas, requiere que cada uno se involucre en la promoción de su propio bienestar y no ser objeto pasivo de las acciones de otros. Esto también reclama la participación social en promover igual libertad efectiva para los demás. A su vez, una ciudadanía activa no demanda que se eliminen sus problemas, sino tener la oportunidad de que la solución esté en sus manos.

La necesidad de una política social de Estado en México

Este documento ha mostrado que el principal elemento asociado con la baja movilidad social entre generaciones es la desigualdad de oportunidades. Nacer en un hogar del estrato socioeconómico bajo suele impedir que fructifique el esfuerzo propio. Una política social de Estado en México necesita reconocer este problema y plantear que la movilidad social sea uno de sus primeros objetivos.

Nacer en un hogar con padres de elevada escolaridad, buena salud y elevada riqueza no solo potencia los

logros del esfuerzo individual, sino que también puede sustituirlos. Así, la preservación de la salud, el avance educativo y la trayectoria laboral o empresarial de éxito que amplía las desigualdades no necesariamente se basa en el mérito individual. En consecuencia, la política social de Estado debe financiarse con recursos provenientes de quienes más oportunidades de movilidad han tenido.

Un segundo elemento determinante de la desigualdad de oportunidades es el acceso diferenciado a los servicios de salud. Mientras un grupo de personas puede contar con servicios de salud de calidad, otro está fuera de toda posibilidad de acceder a ello. Una política social de Estado debe tener como elemento básico la igual realización del derecho a la salud de todos los mexicanos, desde la etapa prenatal.

Un tercer elemento es la muy distinta calidad de la educación que se recibe, no solo entre escuelas públicas y privadas sino también entre distintos planteles del sistema público. Los mejores directivos y docentes y los mayores recursos materiales en el sistema educativo no están dedicados a las zonas con mayores carencias de escolaridad. Otro elemento crucial de una política social de Estado es universalizar la mejor calidad posible en todo el sistema educativo público y ampliar poco a poco el alcance de este sistema a todos los niveles.

Las desigualdades iniciales y las provenientes de los sistemas de salud y educación terminan por traducirse en empleos de muy distinta calidad para las personas. Al final, las diferencias en acceso al sistema financiero afectan las posibilidades de protegerse ante los riesgos económicos y coartan la iniciativa empresarial de muchos emprendedores. Quienes enfrentaron mayores barreras para acumular capital humano y/o acceder al sistema financiero terminan en el sector informal, con bajos salarios, empleos inestables o empresas precarias y sin prestaciones, como una pensión digna. Otros elementos fundamentales de una política social de Estado son la universalización de prestaciones básicas de protección social y una amplia inclusión financiera.

Finalmente, la segmentación de los servicios de salud, la regresividad del gasto educativo, la inadecuada cobertura de la seguridad social y la exclusión financiera se combinan con la dispersión y discrecionalidad de los programas sociales, en particular a nivel estatal y municipal. Esto vuelve inefectivos los esfuerzos por erradicar la pobreza y reducir la desigualdad de oportunidades. Una política social de Estado requiere registrar, normar y alinear todas las intervenciones públicas en

materia de bienestar mediante un sistema nacional de administración de los derechos sociales, de sus derechohabientes atendidos y quienes se incorporen a los programas que brindan beneficios.

Elementos mínimos para una política social de Estado en México

La igualdad de oportunidades requiere un sistema unificado de salud que proporcione la misma base de atención a todos los ciudadanos con un gasto público mayor y más progresivo a partir del registro y evaluación rigurosa de los elementos del sistema. Este primer elemento de la política social de Estado debe ser parte de la protección social universal en un sentido más amplio.

Una educación de calidad para todos hace necesario un gasto relativamente mayor para los niveles, las regiones y los grupos sociales que presentan un mayor rezago educativo. Esto debe traducirse en incentivos y reglas para asignar mayor capital humano y físico a las zonas de menor desempeño. La política social de Estado requiere estos mecanismos para garantizar una educación de calidad universal.

La cobertura ante los riesgos de trabajo y una pensión mínima garantizada en la edad de retiro laboral se constituyen en componentes de la política social de Estado como parte de un sistema de protección social que incluya la atención a la salud. Este sistema debe financiarse con impuestos y no con contribuciones de empresas y trabajadores, lo que requiere una reforma fiscal de largo alcance.

La inclusión financiera que permita enfrentar los riesgos económicos y financiar la iniciativa productiva es otro componente de la política social de Estado. Esto implica mayor competencia en instituciones públicas y privadas en cuanto a la provisión de instrumentos de ahorro y crédito. Lo anterior significa ampliar la flexibilidad con que las personas acceden, transfieren y cancelan los fondos ahorrados o las deudas adquiridas en las instituciones financieras.

El combate efectivo a la pobreza requiere coordinar el gasto social de municipios, estados y federación mediante un sistema nacional de administración de la política social que asigne los recursos con base en un registro único de información de derechohabientes. Todo programa social debe regirse por las reglas de asignación de este sistema para evitar su ineficiencia y uso clientelar.

Este elemento de la política social de Estado va más allá de recabar la información necesaria para identifi-

car derechos sociales no atendidos, población inscrita en programas sociales y potenciales beneficiarios por incorporar a las acciones de política social. Requiere del marco legal que obligue a todos los órdenes de gobierno, y a la legislatura federal y locales, a atender las carencias y grupos prioritarios sin discrecionalidad de sus acciones.

La atención unificada a la salud, la educación de calidad, la seguridad social universal, la inclusión financiera y el apoyo a los ingresos de las personas en desventaja pueden contribuir decisivamente a un mayor potencial económico, pero solo si estos elementos no ponen en riesgo la salud financiera y la certidumbre que requiere el libre funcionamiento de mercados competitivos. La política social de Estado debe proceder de un financiamiento sólido de largo plazo, de un manejo responsable del gasto público y de una política de endeudamiento restringido a la inversión.

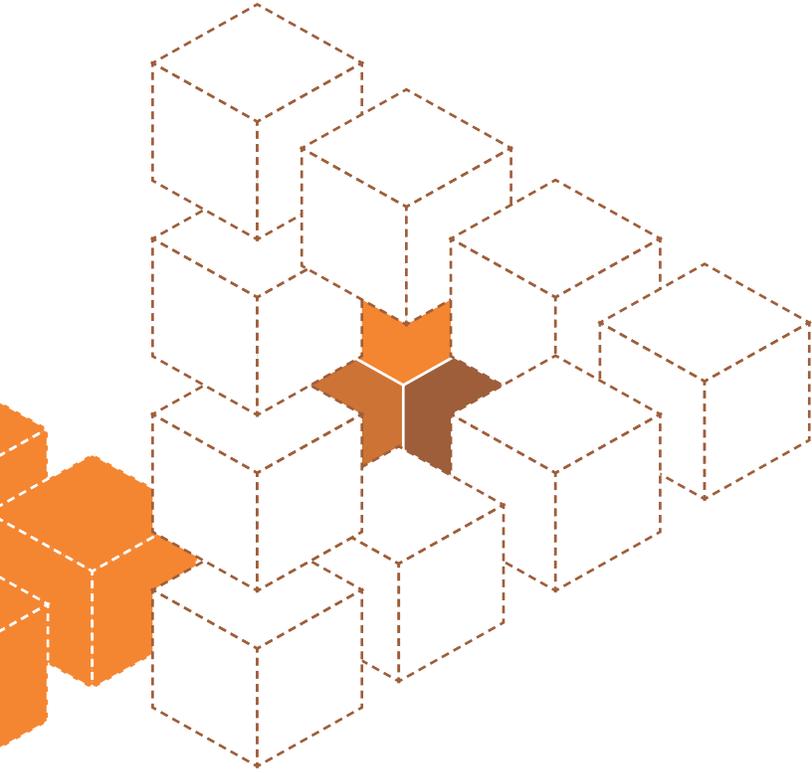
El cambio tecnológico y la globalización plantean nuevos retos para el futuro. El avance del conocimiento y su transmisión mundial por medio del comercio y la inversión demandan políticas que concilien la flexibilidad de los mercados laborales y la seguridad social, en especial, en los grupos con desventaja para asimilar este tipo de cambios. La *flexiguridad* es entonces un esfuerzo necesario para ajustar la organización y las relaciones laborales sin perder de vista tanto la flexibilidad como la seguridad del empleo y prestaciones sociales fundamentales.

Bases adicionales para la construcción de la igualdad de oportunidades en una sociedad con eficiencia económica y sentido de justicia serían la revisión del Salario Mínimo (SM), la determinación de un Estándar Mínimo de Ingreso (EMI) para una vida digna y la exploración de un Ingreso Básico Universal (IBU). La revisión del SM es de carácter urgente ante la clara distancia entre lo que gana un trabajador que percibe el mínimo legal y lo necesario para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Pero el ajuste de este elemento tiene inevitables limitaciones en cuanto a su monto sostenible y posibles efectos adversos sobre la inflación, el desempleo y la informalidad. Por este motivo, en el mediano plazo es necesario un EMI de referencia que guíe otras políticas gubernamentales, acciones de la iniciativa privada y planteamientos de la sociedad civil para alcanzar ingresos que cubran las necesidades para un nivel de vida digno. Lo anterior incluye la oportunidad de trabajo y tiempo libre para integrar a toda la sociedad de manera productiva y participativa. En el largo plazo, podría

conducir a la exploración de los méritos, limitaciones y factibilidad de un monto de ingreso mínimo garantizado que sea idéntico para todos.

Los elementos de la política social de Estado aquí discutidos deben ser sometidos de manera urgente a la deliberación pública. De ello depende que la prosperidad, la equidad y la movilidad social se materialicen, no en el plazo de dos o tres generaciones como sucede actualmente, sino de una generación a otra.

BIBLIOGRAFÍA



- Aguirre Farías, F. (2012) *Pensiones... ¿y ahora qué?*, México: Fineo Editores.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés, y L. Ripani (2015) *Empleos para crecer*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Angelucci, M., D. Karlan, y J. Zinman (2015) «Win Some Lose Some? Evidence from a Randomized Microcredit Program Placement Experiment by Compartamos Banco», NBER Working Paper no. 19119, National Bureau of Economic Research.
- Antón, A., F. Hernández Trillo, y S. Levy (2012) *The End of Informality in Mexico?: Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Antón, A., y F. Hernández Trillo (2017) «Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México. Evolución reciente y factibilidad financiera», Documento de trabajo CEEY no. 005, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Arcand, J. L., E. Berkes, y U. Panizza (2013) «Special Report», *The Economist*.
- Arceo Gómez, E. (2015) «Determinantes intergeneracionales de la desocupación juvenil en México». En *México, ¿el motor*

- inmóvil?, coord. R. Vélez-Grajales *et al.*, 193-247, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Armendáriz, B., y J. Morduch (2011) *The Economics of Microfinance*, Cambridge: MIT Press.
- ASF (2013) "Política pública de pensiones y jubilaciones", Evaluación no. 1203, Auditoría Superior de la Federación.
- ASOFOM (2016) *Informe de la 10a Convención Nacional ASOFOM*, México: Asociación de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple en México.
- Banco de México (2013a) *Reporte sobre el Sistema Financiero*, México: Banco de México.
- Banco de México (2013b) *Reporte sobre las condiciones de competencia en el mercado de emisión de tarjetas de crédito*, México: Banco de México.
- Banco de México (2017) *Indicadores básicos de tarjetas de crédito*, México: Banco de México.
- Banco Mundial (2014) *Doing Business en México 2014. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2016) «Crédito interno al sector privado», Banco de datos del Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.PRVT.GD.ZS>.
- Banco Mundial (2018) *Global Financial Development Report 2017/2018: Bankers without Borders*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V., y E. Duflo (2008) «What is Middle Class about the Middle Classes around the World?», *Journal of Economic Perspectives*, 22(2): 3-28.
- Bateman, M. (2013) «La era de las microfinanzas: Destruyendo las economías desde abajo», *Ola Financiera*, 6(15): 1-77.
- Bebbington, A., J. Escobal, I. Soloaga, y A. Tomaselli (2016) *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Behrman, J. R., M. Székely, y A. Gaviria (2001) «Intergenerational Mobility in Latin America», *Economía*, 2(1): 1-44.
- Bekker, S. (2012) *Flexicurity: The Emergence of a European Concept*, Cambridge: Intersentia.
- Bekker, S., y H. Chung (2009) «Restructuring Organisations while Striving for Flexicurity: Connecting the European Level to National Contexts». En *Building anticipation of restructuring in Europe*, ed. M. A. Moreau, 303-330, Oxford: Peter Lang Publishing Group.
- Berger, A., y G. F. Udell (2006) «A More Complete Conceptual Framework for SME Finance», *Journal of Banking & Finance*, 30(11): 2945-2966.
- Berger, A., y G. F. Udell. (2002) «Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organizational Structure», *The Economic Journal*, 112(477): F32-F53.
- Birdsall, N., C. Graham, y S. Pettinato (2000) «Stuck in the Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class?», Working Paper no. 14, Center on Social and Economic Dynamics.
- Bleynat, I., P. Segal, y A. Challú (2017) «Inequality, Living standards and growth: two centuries of economic development in Mexico», Department of International Development Working Paper no. 02, King's College London.
- Bolio, E. *et al.* (2014) *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*, McKinsey Global Institute.
- Brzezinski, M. (2015) «Inequality of Opportunity In Europe before and after the Great Recession», ECINEQ Working Paper Series no. 353, Society for the Study of Economic Inequality.
- Busso, M., M. V. Fazio, y S. Levy (2012) «(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico», IDB Working Paper Series no. 341, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campos Vázquez, R., E. S. Chávez, y G. Esquivel (2014) «Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible», Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Campos Vázquez, R., y R. Vélez Grajales (2014) «Female Labour Supply and Intergenerational Preference Formation: Evidence for Mexico», *Oxford Development Studies*, 42(4): 553-569.
- Cazes, S. (2008) «Flexicurity in Europe; A Short Note on Challenges and Opportunities», *European Social Model in the Context of Globalisation, High Level Group Conference* 1-3 July.
- CEEY (2017) *Trabajo digno con Educación*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- CEPAL y OXFAM (2016) *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CESOP (2017) *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Chávez Presa, J., F. Hernández Trillo, y L. F. López-Calva (2012) *El México del 2012: Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Chávez-Juárez, F. (2015a) «Measuring Inequality of Opportunity with Latent Variables», *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal of People Centered Development*, 16(1): 106-121.
- Chávez-Juárez, F. (2015b) «The Effect of Cash Transfer Programs on Educational Mobility - An Agent Based Approach», CIDE Working Paper, mimeo.

- 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 no.004, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Checchi, D., y V. Peragine (2010) «Inequality of Opportunity in Italy», *Journal of Economic Inequality*, 8(4): 429-150.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline, E. Saez, y N. Turner (2014) «Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility», *American Economic Review: Papers & Proceedings 2014*, 104(5): 141-147.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline, y E. Saez (2015) «Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States», *Quarterly Journal of Economics*, 129(4): 1553-1623.
- Chetty, R., N. Hendren, y L. Katz (2016) «The Effects of Exposure to Better Neighbourhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment», *American Economic Review*, 106(4): 855-902.
- Chetty, R., y N. Hendren (2015) «The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility: Childhood Exposure and County-Level Estimates», Working Paper.
- COFECE (2014) *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones en el sector financiero y sus mercados*, México: Comisión Federal de Competencia Económica.
- CONAIF (2016) *Política Nacional de Inclusión Financiera 7*, México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CONAIF (2017) *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8*, México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- CONEVAL (2012) *Evaluación estratégica de protección social en México*, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL (2015) *Pensión para adultos mayores: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL (2018) «Medición de la pobreza», Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>.
- CONSAR (2016) «Día Mundial del Ahorro», Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 31 de octubre de 2016, <https://www.gob.mx/consar/articulos/dia-mundial-del-ahorro-77249?idiom=es>.
- CONSAR (2017) *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR*, México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Corak, M. (2013) «Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility», *Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 79-102.
- Cortés, F. (2013) «Las desigualdades y el progreso en México: enfoques, dimensiones y medición», Conferencia COLMEX, 20 y 21 de marzo de 2013.
- Cotler Avalos, P. (ed.) (2007) *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, México: Universidad Iberoamericana.
- Cuecuecha Mendoza, A. (2017) «El impacto del origen socioeconómico sobre diversas características laborales en México, 2011», Documento de trabajo CEEY no. 007, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- De la Torre García, R., y M. Becerra (2017) *Estado y perspectivas del Sistema Nacional de Salud*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Del Ángel, G. A., y E. Díaz-Infante (2017) *El Sistema Financiero Mexicano. Diagnóstico y recomendaciones*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Delajara, M., y D. Graña (2017) «Intergenerational Social Mobility in Mexico and its Regions. Results from Rank-Rank Regressions», Documento de trabajo CEEY no. 006, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Díaz-Infante, E. (2014) «El lado oscuro de la reforma financiera», *Expansión*.
- Díaz-Infante, E. (2017) «Pensiones, lucha intergeneracional», *Reforma*, 4 de octubre de 2016.
- Díaz-Infante, E., y O. Guerrero (2014) «La reforma financiera y la recuperación del crédito». En *Índice de Competitividad Estatal 2014. Las reformas y los estados: La responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales*, IMCO, 123-130, México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Emran, M. S., y S. Farazi (2008) *Government Borrowing and Private Credit: Evidence from Developing Countries*, World Bank Working Papers.
- EMOVI (2011) «Encuesta ESRU de movilidad social en México 2011», Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- ENAFIN (2015) «Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2015», Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENIF (2015) «Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015», Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENIGH (2014) «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014», Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENOE (2016) «Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016», Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Ensanut (2016) «Encuesta Nacional de Salud y Nutrición», Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud.
- Erikson, R., J. H. Goldthorpe, y L. Portocarero (1979) «Intergenerational Class Mobility in Three Western Countries: England, France and Sweden», *The British Journal of Sociology*, 30(4): 415-441.

- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L. F. Lopez-Calva, M. A. Lugo, y R. Vakis (2013) *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ferreira, F., y J. Gignoux (2011) «The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America», *The Review of Income and Wealth*, 57(4): 622-657.
- Ferreira, F., y M. Meléndez (2012) «Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010», Documentos CEDE no. 010320, Universidad de los Andes – CEDE,
- Flores Lima, R., S. Zamora, y E. Contreras (2013) «Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-2010», IDB Technical Note no. 525, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Friedman, M. (1972) *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Fundación ESRU (2008) *¿Nos movemos? La movilidad social en México*, México: Fundación Espinosa Rugarcía y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Galvis, L. A., y A. Meisel Roca (2014) «Aspectos regionales de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en Colombia», Documento de trabajo sobre Economía Regional no.196, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales
- Gobierno de la República (2012) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México: Gobierno de la República.
- Goldthorpe, J. H., y A. McKnight (2004) «*The Economic Basis of Social Class*» CASE Papers no. 080, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Halliday, T., B. Mazumder, y A. Wong (2018) *Intergenerational Health Mobility in the US*, IZA Discussion Paper no. 11304, IZA – Institute of Labor Economics.
- Hassler, J., J. Rodríguez Mora, y J. Zeira (2007) «Inequality and Mobility», *Journal of Economic Growth*, 12(3): 235-259.
- Hassler, J., y J. V. Rodríguez Mora (2000) «Intelligence, Social Mobility, and Growth», *American Economic Review*, 90(4): 888-908.
- Holzmann, R., y R. Hinz (2005) *Old Age Income Support in the 21st century*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- IMSS (2016) *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2015-2016*, México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEE (2017) *Panorama educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional educación básica y media superior*, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/115/P1B115.pdf>.
- Jackson, R. (2016) «Envejecimiento global y la seguridad previsional en las economías emergentes», 1era Convención AFORE, 23 y 24 de agosto de 2016.
- Jääntti, M., B. Bratsberg, K. Røed, O. Raaum, R. Naylor, E. Österbacka, A. Björklund, y T. Eriksson (2006) «American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States», IZA Discussion Paper no. 1938, IZA – Institute for the Study of Labor.
- Jørgensen, H. (2008) *Flexicurity in Danish; The Danish “flexicurity” system and the relevance of learning from it in Latin America*, research paper, Denmark: Aalborg University.
- Jørgensen, H. (2009) «The Danish “flexicurity” System and the Relevant Lessons for Latin America». En *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, ed. J. Weller, 63-88, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Karlan, D. S., A. L. Ratan, y J. Zinman (2013) *Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda*, Economic Department Working Paper no. 118, Yale University Economic Growth Center Discussion Paper no. 1027.
- KPMG (2013) *El impacto del Capital Privado para las empresas en México: 17 casos de éxito*, México: KPMG.
- Levy, S. (2008) *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2010) «Productividad e Informalidad en México», *Octava reunión anual del Grupo Huatusco*, Veracruz.
- Levy, S. y M. Székely (2016) «¿Más escolaridad, menos informalidad? Un análisis de cohortes para México y América Latina», *El Trimestre Económico*, 83(332): 499-548.
- Levy, S., y L. F. López-Calva (2016) *Labor Earnings, Misallocation, And The Returns To Education In Mexico*, IDB Working Paper Series no. 671, Inter-American Development Bank.
- Levy, S., y N. Schady (2013) «Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution», *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 193-218.
- López, P., y R. de la Torre (2004) «Capital social y desarrollo humano en México», *Estudios sobre Desarrollo Humano* 14, PNUD-México.
- Marrero, G., y J. G. Rodríguez (2012) «Inequality of Opportunity in Europe», *Review of Income and Wealth*, 58(4): 597-621.
- Martínez, A., y M. Molano (2013) *El México del 2013. Propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Mazumder, B. (2005) «Fortunate Sons: New Estimates of Intergenerational Mobility in the United States Using Social Security Earnings Data», *The Review of Economics and Statistics*, 87(2): 235-255.

- Mazumder, B. (2015) *Estimating the Intergenerational Elasticity and Rank Association in the US: Overcoming the Current Limitations of Tax Data*, Working Paper no. 2015-04, Federal Reserve Bank of Chicago.
- MicroInsurance Centre at Milliman (2018) «Microinsurance Learning and Knowledge (MILK) Project», <http://www.microinsurancecentre.org>.
- Milios, J. (2000) «Social Classes in Classical and Marxist Political Economy» *The American Journal of Economics and Sociology*, 59(2): 283-302.
- Molano, M. (2014) «The Peter Pan Syndrome», *The Economist*.
- Moreno, H. (2017) «Determinantes de la movilidad educativa intergeneracional y políticas públicas para promoverla», Documento de trabajo CEEY, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Moreno-Jaimes, C. (2017) «Transmisión intergeneracional de la desigualdad en salud y políticas públicas en México», Documento de trabajo CEEY, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Núñez, J., y A. Tartakowsky (2011) «The Relationship between Income Inequality and Inequality of Opportunities in a High Inequality Country: The case of Chile», *Applied Economic Letters*, 18(4): 359-369.
- OCDE (2011) *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2013) *Temas y políticas clave sobre PYMES y emprendimiento en México*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2015) *OECD Employment Outlook 2015*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2016a) *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE (2016b) *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2017) *OECD Employment Outlook 2017*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2018) *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*, París: OECD Publishing.
- PNUD (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2016) *Informe sobre Desarrollo Humano. Desigualdad y movilidad*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ProDesarrollo (2014) *Reporte de Benchmarks 2014 indicadores trimestrales. Informe al 4to. trimestre*, <http://www.prodesarrollo.org/sites/default/files/documentos/benchmarking/minibench2015web.pdf>
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Reeves, R. V. (2017) *Dream Hoarders: How the American Upper Middle Class Is Leaving Everyone Else in the Dust, Why That Is a Problem, and What to Do about It*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rhyne, E., A. Gardeva, y D. Levai (2009) *Mexico's Prospects for Full Financial Inclusion*, Boston M.A.: Center for Financial Inclusion at Accion.
- Roemer, J. E. (1982) *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Roemer, J. E. (1993) «A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner», *Philosophy & Public Affairs*, 22(2): 146-166.
- Ruiz Durán, C. (2009) «Mexico: the Dimension of Labour Flexicurity». En *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, ed. J. Weller, 167-199, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sánchez-Castañeda, A. (2014) *Los diez temas fundamentales de la reforma laboral en materia individual*, México: Fundación Friedrich Ebert.
- Schumpeter, J. (1934) *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (2015) *Historia del Análisis Económico*, Barcelona: Ariel.
- Secretaría de Salud (2016) *Cuarto Informe de Labores, 2015-2016*, México: Secretaría de Salud.
- Sen, A. (1979) «Equality of What?». En *The Tanner Lectures on Human Values*, 195-220, Stanford University: Tanner Lectures on Human Values.
- Sen, A. (1999) *Commodities and Capabilities*, Delhi: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000) *Development as Freedom*, Nueva York: Anchor Books.
- SEP (2016) *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional, 2015-2016*, México: Secretaría de Educación Pública.
- SHCP (2017a) *Criterios generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2018*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP (2017b) *Exposición de motivos. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Shorrocks, A. F. (1982) «Inequality Decomposition by Factor Components», *Econometrica*, 50(1): 193-211.
- Solís, P. (2015) «Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México». En *México, ¿el motor inmóvil?*, coord. R. Vélez Grajales et al., 47-94, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Solon, G. (1992) «Intergenerational Income Mobility in the United States», *American Economic Review*, 82(3): 393-408.

- Solon, G. (2002) «Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility», *Journal of Economic Perspectives*, 16(3): 59-66.
- Sorokin, P. A. (1959) *Social and Cultural Mobility*, Illinois: The Free Press of Glencoe.
- Soto, C. J. (2012) «La seguridad social mexicana y sus carencias». En *Encrucijadas, perspectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, coord. B. P. Ramírez y R. Ham, México: UNAM, Colegio de la Frontera Norte.
- Székely, M. (2015) «Expectativas educativas: una herencia intangible». En *México, ¿el motor inmóvil?*, coord. R. Vélez Grajales et al., 95-126, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Tokman, V. E. (2009) «Flexicurity with Informality: Options and Restrictions». En *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, ed. J. Weller, 231-260, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torche, F. (2015) «Diferencias de género en la movilidad intergeneracional en México». En *México, ¿el motor inmóvil?*, coord. R. Vélez-Grajales et al., 393-423, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Tornarolli, L., D. Battistón, L. Gasparini, y P. Gluzmann (2014) «Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010», Documento de trabajo no. 159, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Trucco, D. (2014) *Educación y desigualdad en América Latina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- UNICEF (2016) *Informe Anual 2015*, México: UNICEF.
- Van de Gaer, D. (1993) *Equality of Opportunity and Investment in Human Capital*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Velázquez López, L. F. (2017) *Movilidad social y mercado laboral: el origen socioeconómico como determinante de la trayectoria laboral*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Vélez Grajales, R., L. A. Monroy-Gómez-Franco, y G. Yalonetzky (2018) «Inequality of Opportunity in Mexico», Documento de trabajo CEEY no. 001, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Vélez Grajales, R., O. Stabridis, y E. E. Minor Campa (2017) *Still Looking for the Land of Opportunity: The Case of Mexico*, Documento de trabajo CEEY no. 001, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Vélez Grajales, R., R. Campos Vázquez, y J. E. Huerta Wong (2013) *Informe de movilidad social en México 2013: Imagina tu futuro*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Vélez Grajales, R., R. Espinosa, C. Fonseca, y L. A. Monroy-Gómez-Franco (2018) *Informe de movilidad social en México 2018: la dimensión regional*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Villagómez, A. (2013) *El México de 2013: Propuesta para una pensión universal*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Wilkinson, R. G., y K. Pickett (2009) *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres: Allen Lane.
- Wilthagen, T., y F. Tros (2004) «The Concept of “Flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2): 166-186.
- Yunus, M. (1999) *Banker to the Poor*, Nueva York: Public Affairs.