

Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social ¹

Planteamiento general

En el proceso reciente de reformas denominadas estructurales, que se orientó principalmente a fortalecer las condiciones de crecimiento económico del país (OCDE, 2015), quedó pendiente la toma de decisiones legislativas y de política pública para mejorar las instituciones y los instrumentos del sistema de seguridad social,² que permitan subsanar los principales rezagos en el desarrollo social y avanzar en la construcción de un Estado de bienestar.

En el diseño de las políticas de desarrollo de las últimas administraciones federales,³ se ha reconocido la importancia de implementar medidas de una elevada trascendencia como la construcción de un sistema de seguridad social universal, el fortalecimiento de la estructura financiera del sistema y la ampliación de la cobertura poblacional de los

servicios de salud y de algunas prestaciones sociales, como las pensiones.

No obstante los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas, en el país se preservan carencias sociales, desequilibrios en el mercado de trabajo y condiciones inaceptables de pobreza y de desigualdad, cuya solución depende de medidas de instrumentación gradual pero decisivas en la transformación del sistema vigente.

Para contribuir con ese propósito, en este documento se presentan algunas propuestas de política que conduzcan a una reforma profunda del sistema de seguridad social. Estas decisiones de política se consideran como estratégicas para inducir cambios que permitan transformar, en el largo plazo, las condiciones de desarrollo y bienestar de toda la población. La definición de dichas decisiones se basa en las siguientes premisas: i) el incumplimiento efectivo actual de los derechos sociales, ii) las limitaciones de las reformas anteriores al sistema, iii) la necesidad de construir un sistema de cobertura universal que garantice el bienestar social en el largo plazo (2050) y iv) la importancia de introducir medidas estratégicas que induzcan cambios en todo el sistema.

Para sostener las propuestas de política, se describen a continuación los principios normativos para el diseño de una reforma a la seguridad social, así como un conjunto de consideraciones basadas en el diagnóstico del sistema actual y en las necesidades de articulación con reformas en los sistemas fiscal y de salud, con la aplicación de otras medidas de política pública.

Principios normativos

La seguridad social es reconocida, en el marco normativo internacional (ONU, 1948, 1966 y 1986), como un derecho de toda persona a tener acceso a servicios de salud y a prestaciones sociales que le permitan mejorar sus condiciones de bienestar. Conforme al

1 En este documento se retoma la línea argumental desarrollada en el libro *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*, editado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República (Martínez, 2015).

2 Por ejemplo, las iniciativas para implementar el seguro de desempleo y la pensión universal, que permanecen en el Senado de la República a espera de dictamen, o las medidas establecidas en el Pacto por México para implantar la seguridad social universal.

3 En la formulación del PND de las últimas tres administraciones federales, se encuentran diversas medidas que buscan fortalecer la seguridad social bajo diferentes estrategias. En el periodo 2001-2006, se le dio prioridad a la política de salud con la creación del Seguro Popular (Comisión Nacional de Sistema de Protección Nacional), para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud (DOF, 30 de mayo de 2001). Entre 2007 y 2012 se propuso consolidar un sistema nacional de pensiones "...mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas" (DOF, 31 de mayo de 2007). En el PND 2013-2018, se plantearon diversas acciones y estrategias que pretendían garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad, promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población e instrumentar una mejor gestión financiera de los organismos públicos que garantice la sustentabilidad del sistema (DOF, 20 de mayo de 2013).

artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (ONU, 1948), suscrita por nuestro país, se establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Por ello, el Estado debe asumir diversas responsabilidades para implementar acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales y la promoción del desarrollo. Los artículos 8 y 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD) pronunciada por la ONU (1986), establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos básicos y a la justa distribución de los ingresos, así como la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.

Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966), al que México se adhirió en 1981, reafirma el reconocimiento de los Estados sobre "...el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

A nivel nacional, las disposiciones constitucionales (DOF, 5 de febrero de 2017) también hacen explícito el reconocimiento de diversos derechos de acceso a la protección social como la salud, la vivienda y la atención pública ante riesgos laborales o sociales. De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 123 de la CPEUM (DOF, 5 de febrero de 2017).

... la Ley de Seguro Social [...] comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la

protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Pero para que los derechos establecidos como principios normativos se conviertan en derechos ejercidos en la práctica (Fleury *et al.*, 2013), es necesario contar, además de la estructura legal, con un sistema institucional eficiente y una política pública que, con igualdad, progresividad y no discriminación, ofrezca disponibilidad efectiva de servicios, infraestructura y recursos financieros, materiales y humanos (Martínez, Rosales & Cabestany, 2015).

Asimismo, es conveniente que los sistemas de seguridad social cuenten con los atributos descritos por Narro, Moctezuma y Orozco (2010):

- Universalidad: que los sistemas estén diseñados para cubrir a la totalidad de las personas de un país.
- Integralidad: que la cobertura incluya la totalidad de los gastos generados por los riesgos correspondientes y que anticipen las posibles contingencias que enfrentarán las personas durante su vida.
- Solidaridad: que existan fórmulas que permitan compartir los riesgos y expresar solidaridad entre grupos sociales, generaciones y distintas regiones.
- Redistribución: deben ser un instrumento para atemperar la desigualdad y la pobreza.
- Participación personal: cada individuo debe poder conocer sus contribuciones y sus fondos.
- Portabilidad: con vías para que los fondos y aportaciones puedan transitar a cualquier otra modalidad existente en el sistema.

Consideraciones de diagnóstico y de diseño de política

Aunque la legislación nacional y los compromisos internacionales establecen con claridad las responsabilidades del Estado mexicano para garantizar las condiciones de acceso a la seguridad social, el sistema vigente no ha logrado ofrecer la cobertura para todas las personas. En 2016, el 55.8% de la población (68.4 millones de personas) carecía de acceso a la seguridad social y el 15.5% carecía de acceso a los servicios de salud (19.1 millones de personas) (CONEVAL, agosto 2017). Asimismo, el estatus laboral de las personas se mantiene como una condición de acceso al sistema, que también supone diferencias en la calidad de los servicios y en las prestaciones adquiridas, lo que acentúa la desigualdad social.

Además de estas deficiencias, la literatura especializada (Chávez, Hernández, & López-Calva, 2012; Lomelí, 2007; Martínez *et al.*, 2015; Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), 2012; Narro *et al.*, 2010; Scott, 2005) ha sido enfática en advertir la fragmentación institucional, la desarticulación de la política pública, la duplicidad de programas y la ineficiencia del gasto público, la baja valoración de los beneficios por parte de los usuarios, así como las dificultades financieras (especialmente en las pensiones), entre otras anomalías del diseño e instrumentación del sistema.

Aunque los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas han intentado subsanar parte de estas deficiencias, sigue pendiente una reforma profunda del sistema de seguridad social, progresiva presupuestalmente y gradual en la definición y en el alcance de los objetivos, que logre corregir las limitaciones actuales y garantizar la satisfacción de los derechos sociales de los mexicanos en el largo plazo.

Una reforma estructural del sistema de seguridad social puede representar una de las decisiones más importantes de la política pública para incidir en la desigualdad, la pobreza, la salud, la informalidad laboral y

el desarrollo económico, si se instrumentan estrategias articuladas con las políticas fiscal, laboral y de salud pública; esto permitiría asegurar la arquitectura del Estado de bienestar que se requiere en el país.

Por ello, sería indispensable la articulación de reformas y políticas públicas de distinto orden, que ayuden a elevar la eficacia de las medidas (gráfico 5). La reforma profunda del sistema de seguridad social implicaría de facto una transformación del sistema de salud pública, debido a su vinculación institucional y a la necesidad de otorgar servicios básicos de salud de manera universal. La incorporación gradual de un mayor número de beneficiarios de la seguridad social, supondría también el rediseño de los regímenes de aseguramiento y la adopción de políticas laborales y fiscales, que fortalezcan las tareas de inspección y fiscalización, que ayuden a reducir la informalidad del empleo. La expansión tanto de la cobertura, como de las prestaciones y servicios públicos tendría un impacto presupuestal importante, que requeriría una reforma al sistema fiscal para garantizar las fuentes de financiamiento, la eficiencia en el gasto social y las condiciones de crecimiento económico que favorezcan la sustentabilidad del sistema. En definitiva, la reforma a la seguridad social implica la acción coordinada del Estado en distintos ámbitos.

Un proceso de transformación como este, adquiere una dimensión y una complejidad significativas, con desafíos legales, institucionales y financieros difíciles de resolver en poco tiempo; por lo que es pertinente implementar, en el corto plazo, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el sistema. Es decir, conviene tomar ahora decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia un sistema ideal de seguridad social universal. Se trata de configurar una ruta hacia un estado deseable de desarrollo, con avances estratégicos que logren, de manera gradual, la satisfacción de los derechos sociales y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano.

Gráfico 5. Articulación de reformas y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia, (2017)

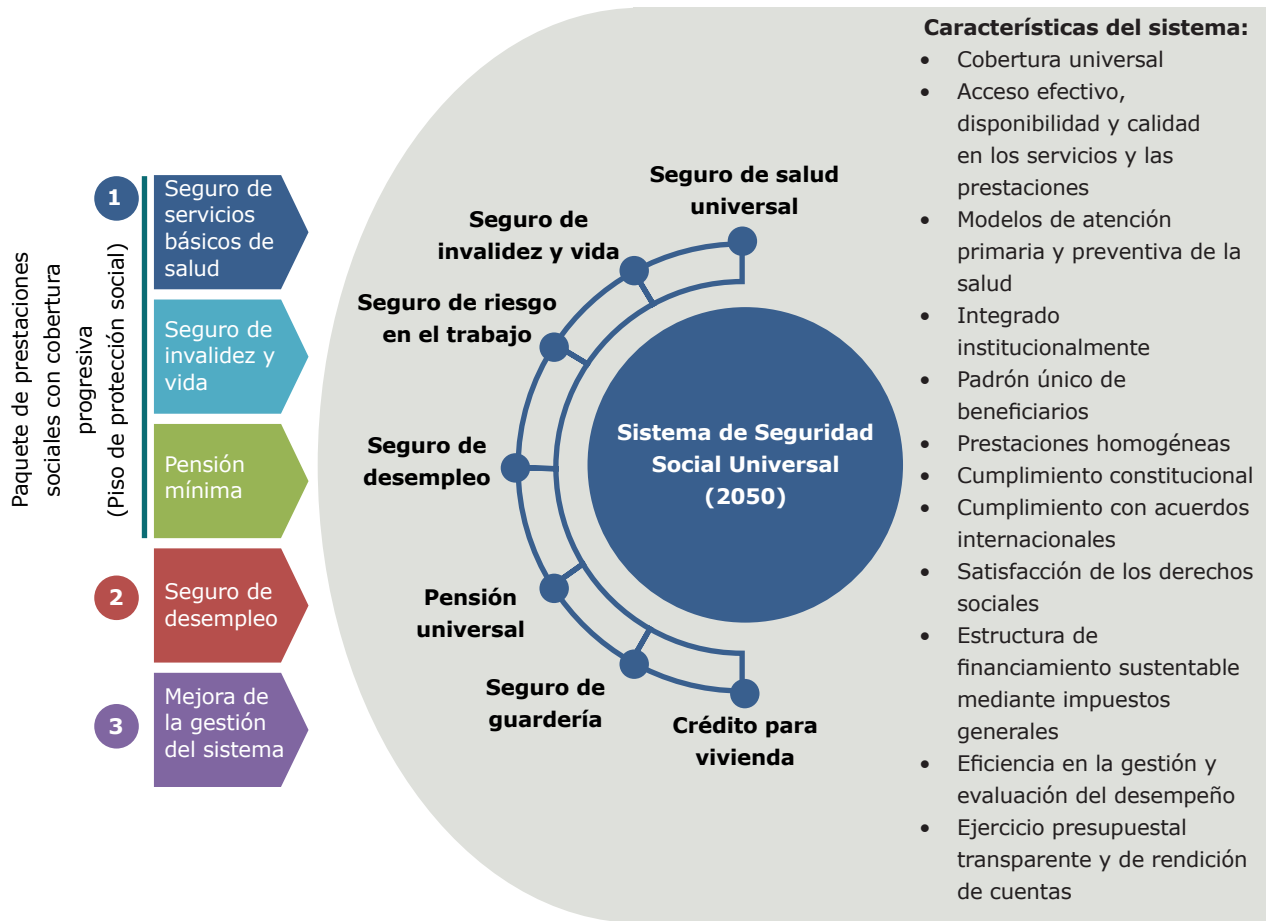
Entre las medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo se encuentran: i) la implementación de un paquete de prestaciones sociales de cobertura progresiva -tanto en la ampliación poblacional como en la asignación presupuestal-, que incluya un seguro de servicios básicos de salud, seguros de invalidez y vida y una pensión mínima, ii) la adopción de un seguro de desempleo, cuya instrumentación se inicie con los trabajadores subordinados formales y que posteriormente se extienda a otros segmentos de empleo, y iii) distintas acciones que constituyan la mejora de la gestión institucional del sistema (gráfico 6).

El objetivo de largo plazo, de las decisiones de política que se proponen, es construir un sistema de seguridad social con cobertura para toda la población, que integre los diversos subsistemas e instituciones actuales, que garantice el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y las prestaciones sociales. La seguridad social universal que

sea la base de un Estado de bienestar futuro, tendría que constituirse por seguros de salud, invalidez y vida, de riesgos laborales, de desempleo y de vejez (pensión), así como por prestaciones como el crédito para la vivienda y por servicios de guardería, entre otros. Un sistema así permitiría dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y a los convenios y normas internacionales, respecto a la satisfacción de los derechos sociales.

Sin embargo, el diseño e instrumentación de una reforma de esta naturaleza, requiere, en principio, de la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno Federal. Esta voluntad permitiría construir un nuevo pacto social con responsabilidades y compromisos de todos los actores sociales, para garantizar la implantación del nuevo sistema (Ibarra, 2012). Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene, así como una estrategia para la integración institucional.

Gráfico 6. Decisiones estratégicas para la construcción de un Sistema de Seguridad Social Universal en el largo plazo



Fuente: Elaboración propia, (2017)

La condición más apremiante sería, quizá, la del financiamiento público, pues se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales; por ejemplo: i) el incremento en el gasto público de los servicios básicos de salud como resultado de su expansión para atender a toda la población (propuesta 1); ii) la adquisición de seguros de invalidez y vida e instrumentación de una pensión mínima (propuesta 1); iii) los costos de operación y el financiamiento público (subsidios y gastos fiscales) del seguro de desempleo (propuesta 2); y iv) los costos de operación resultantes del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la gestión institucional del sistema (propuesta 3).

Para financiar estos gastos, en la literatura especializada se han discutido diversas formas, entre las que destaca el financiamiento público a través de impuestos generales, lo que implicaría dejar de percibir las contribuciones de los patrones y de los trabajadores en el sistema. Sin embargo, convendría mantener la estructura de contribución tripartita durante una fase de transición para evitar fuertes presiones financieras –en el mediano plazo– en la hacienda pública (Murayama & Ruesga, 2016).

Se debe tener en cuenta, también, el efecto fiscal positivo que generaría el incremento en la recaudación tributaria y de las cotizaciones de la seguridad social, debido

a la formalización de trabajadores. Otra fuente de recursos adicionales provendría de la generación de eficiencias y economías en el gasto social, como efecto de la eliminación de duplicidades y de la fusión de programas públicos, en particular de los programas de transferencias monetarias para adultos mayores que podrían integrarse bajo la propuesta de pensión mínima. Para financiar la expansión de los servicios de salud universal convendría transformar el Seguro Popular, cuya asignación en 2017 ascendió a 1.4% del presupuesto total.

Adicionalmente, la hacienda pública podría mejorar sus fuentes de financiamiento tributario de distintas maneras. Por ejemplo, a través del Impuesto Sobre la Renta (ISR), ampliando el número de tramos de altos ingresos e incrementando esas tasas, lo que directamente ayudaría a reducir la desigualdad del ingreso. También se podría ampliar la base gravable y elevar las tasas de algunos impuestos especiales como los medioambientales o los bienes de consumo de alta densidad calórica, mejorar los impuestos al capital y al patrimonio (herencias), entre otras medidas discutidas en el capítulo de fiscalidad de este informe.

Finalmente, cabe mencionar que la intención de alcanzar la atención de la salud y la seguridad social universales, ha sido expresada en distintos estudios y propuestas de instituciones y especialistas (Chávez, Hernández, & López-Calva, 2012; Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), 2012; GNCD, 2012; Levy, 2008; Narro *et al.*, 2010; Murayama & Ruesga, 2016; Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2013). En la mayoría de las posturas se establece la importancia de una estructura de financiamiento público que sea sustentable, la reorganización de los sectores de salud, de seguridad social y la determinación de un piso básico de protección social, entre otras características relevantes. Las propuestas de política que aquí se presentan, tienen en cuenta las principales recomendaciones de la literatura especializada.

Propuestas

Propuesta 1

Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva que incluya:

- a) un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos,
- b) seguros de invalidez y vida,
- c) una pensión mínima.

La cobertura progresiva supone la ampliación gradual de servicios y prestaciones, de acuerdo al nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos demográficos, lo que permitirá focalizar los primeros esfuerzos en las poblaciones de mayor exclusión y pobreza. Asimismo, la progresividad implica la asignación creciente de recursos públicos, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria de la Hacienda Pública. En la implementación de este paquete de medidas, convendría reforzar las estrategias tanto de portabilidad del registro como de los fondos de los beneficiarios, y de convergencia en los servicios de las diferentes instituciones. Con esta propuesta se configuraría un piso mínimo de protección social que permitiría avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social, que deberá alcanzarse en el largo plazo (2050), con cobertura universal y acceso efectivo, desvinculado de la condición laboral de las personas e integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones, con fuentes sustentables de financiamiento y que ofrezca los beneficios que mandata la CPEUM.

Argumentación

Como ya se señaló, el sistema actual de seguridad social en México tiene deficiencias importantes relacionadas con la fragmentación

institucional, la incapacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población, la reproducción de desigualdades sociales y desequilibrios en su esquema de financiamiento, entre otras. Se enfrenta, además, a amenazas provenientes de factores externos a su propio funcionamiento, como los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica que se viven en el país.

El sistema de seguridad social sostuvo, hasta antes de las transformaciones económicas de la década de los años 80, una conexión favorable con el mercado de trabajo, que se traducía en la extensión de beneficios sociales y en la sustentabilidad del propio sistema (Martínez, 2015). Sin embargo, los desequilibrios del mercado de trabajo observados desde hace más de tres décadas, que han afectado de manera particular a grupos vulnerables como los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres, entre otros, significan un desafío importante para la seguridad social. Las reformas que en las últimas décadas ha tenido el sistema fueron más bien modestas (Lomelí, 2015) y no han logrado restablecer la conexión favorable entre las dinámicas de ocupación y el funcionamiento de la seguridad social.

De hecho, Ibarra (2012) advierte que recuperar el papel del mercado de trabajo como integrador de la política de garantías sociales y de redistribución se ha vuelto una tarea inalcanzable. Ante esta desconexión, y para mejorar las condiciones de crecimiento económico y del empleo, es necesario, además del rediseño de las políticas macroeconómicas, reorganizar las instituciones de seguridad social y resolver la fragmentación, la universalización y el acceso efectivo del sistema actual. Para cumplir con ello, es importante crear un nuevo sistema que desvincule el derecho de acceso a la seguridad social de la condición laboral de los beneficiarios (Lomelí & Murayama, 2009; Samaniego, 2012).

Frente a este panorama, en las últimas décadas se han hecho reformas parciales a la seguridad social, que no han logrado revertir la problemática central ni han adaptado las

capacidades institucionales a la realidad del mercado de trabajo actual, lo que revela la necesidad de una reforma de fondo en el sistema. Al respecto, algunos especialistas (Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010) plantean la necesidad de que la seguridad social adquiera las siguientes características: ser un sistema único con cobertura universal, eficiente, de calidad, descentralizado y con distribución de tareas en entidades jurídicas autónomas, con representación de los sectores en sus órganos de gobierno y con viabilidad financiera, que incluya tanto el esquema de solidaridad intergeneracional, como las particularidades personales de cotización, que incorpore a los trabajadores de la economía informal, estimule la generación de empleos y articule las necesidades de capacitación y actualización para el trabajo.

Para otorgar mayor viabilidad financiera al nuevo sistema, de acuerdo con la literatura, convendría crear mecanismos para incrementar voluntariamente la edad de retiro y los años de cotización, fomentar la igualdad y equidad en las condiciones de retiro de la población trabajadora, incentivar la adhesión de los trabajadores del sector informal a los esquemas formales de seguridad social, implementar una reforma fiscal para liberar recursos, realizar una planificación financiera para maximizar las necesidades de la población, con los recursos existentes y crear mayores instrumentos financieros que otorguen un portafolio más amplio de inversión.

Es conveniente señalar que la reforma del sistema de seguridad social que garantice el acceso a los servicios de salud y otras protecciones sociales implica contar con un diagnóstico robusto de la seguridad social, el mercado de trabajo y la Hacienda Pública, y explorar los mecanismos institucionales que den certeza sobre la sostenibilidad de un nuevo modelo de seguridad social en México. La reforma a la seguridad social no es la única que se necesita para mejorar el bienestar social y superar el bajo crecimiento económico; según la OCDE (2012), se requiere una serie de reformas de carácter

estratégico, pertinentes para lograr un cambio estructural de gran impacto en las condiciones socioeconómicas de la población (gráfico 5).

Para crear un nuevo sistema que no esté basado en la condición laboral de las personas, que elimine las barreras de acceso efectivo a los servicios y prestaciones sociales, convendría diseñar la reforma desde un enfoque de derechos sociales, a fin de evitar que esta se limite a ser un derecho laboral del asalariado. De igual manera, sería pertinente la implementación de un régimen que considere el acceso a un paquete básico de salud y la obtención de prestaciones básicas, como una pensión o un seguro de desempleo, como las propuestas que aquí se sostienen.

En la construcción de un sistema de seguridad social universal es conveniente constituir un esquema de incentivos deseables y promover la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios, así como asegurar la sustentabilidad financiera.

Las propuestas sobre universalidad pueden basarse en dos elementos centrales: las acciones de cobertura universal y las prestaciones seleccionadas, que constituyan verdaderos pisos de protección que se fortalezcan gradualmente. Se trata de brindar la cobertura universal, de un conjunto limitado de prestaciones esenciales para categorías de población definidas según ciertos atributos, o bien, de un paquete de prestaciones básicas que varíe según las posibilidades y definiciones propias del país. Se propone que la seguridad social universal procure una convergencia de beneficios para todos los trabajadores, junto con otros beneficios específicos (Sojo, 2017). Algunas experiencias internacionales que pueden revisarse sobre el tema son las de Costa Rica, donde se ha buscado una cobertura de beneficios de la cobertura contributiva y no contributiva, así como el Sistema Único de Salud de Brasil (Sáenz, 2015).

En relación con la estructura de financiamiento, en la mayoría de los sistemas de seguridad social en América Latina es de

carácter tripartito, aunque a la par existen numerosos programas no contributivos de protección social.

Recientemente, han surgido propuestas que apoyan el financiamiento taxativo contrario al contributivo, de manera que la seguridad social se financie con incrementos en el Impuesto al Valor Agregado (IVA); se propone que, para atenuar el impacto del incremento de los impuestos al consumo en las familias pobres, se pueden contemplar transferencias compensatorias mediante programas públicos (Levy, noviembre 2012). Sin embargo, otros autores señalan que financiar la seguridad social con impuestos indirectos acentúa la regresividad tributaria, además que eliminar las contribuciones de las empresas a la protección social puede redundar en una rebaja adicional del aporte empresarial al gasto público y social (Rivera, 2013).

Dado lo anterior, se considera que lo más adecuado sería explorar la viabilidad de un sistema que combine las dimensiones contributiva y no contributiva. En especial, sería prudente mantener un esquema de financiamiento mixto durante una fase de transición, en tanto se logra configurar un sistema universal que sea financiado a través de impuestos generales.

Propuesta 2

Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización (de 26 semanas en las últimas 52 laboradas), con un periodo de carencia (de por lo menos una semana) y tasas de reemplazo decrecientes (no menores en un principio al 45 por ciento).

Para evitar problemas graves de sostenibilidad financiera es conveniente implementar dos modalidades de adhesión: uno obligatorio para los trabajadores subordinados, financiado de manera tripartita,

y otro voluntario para los trabajadores independientes financiado por el Estado y el beneficiario. De manera complementaria, y para asegurar un ingreso mínimo por desempleo para todos los trabajadores que no se incorporan a una modalidad contributiva, convendría implementar esquemas asistenciales de subsidios.

Argumentación

De acuerdo con la experiencia internacional, el seguro de desempleo es una prestación contributiva que sirve como instrumento de protección social de las políticas pasivas de empleo y del Estado de bienestar, para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo (Vaquero, octubre 2002).

La adopción de un seguro de desempleo permitiría al Estado mexicano cumplir con la disposición constitucional de ofrecer un seguro de cesación involuntaria del trabajo y fortalecer el conjunto de prestaciones del sistema de seguridad social vigente.

El seguro de desempleo permite proteger, parcial y temporalmente, el ingreso de una persona que de manera involuntaria ha finalizado su actividad laboral, lo que asegura la continuidad de un nivel de consumo para subsistir mientras se reincorpora al mercado de trabajo.

El seguro representa la oportunidad, para los trabajadores que pierden su empleo, de realizar una búsqueda más selectiva, sin tomar decisiones precipitadas, y reinsertarse en un puesto de trabajo acorde a sus características profesionales y a sus preferencias. Ello implica una mayor eficiencia en la conexión entre la oferta y la demanda de empleo.

Estas circunstancias también evitan el crecimiento de la informalidad laboral, pues se reduce el costo de oportunidad entre el desempleo y la ocupación en actividades informales de subsistencia temporal. En este caso, un trabajador puede concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de empleo

o en obtener capacitación para elevar sus competencias laborales, en lugar de dedicarse a ocupaciones de baja productividad con remuneraciones mínimas.

El seguro también ayuda a atenuar los efectos macroeconómicos de las recesiones en los niveles de ingreso y gasto agregados, por lo que es considerado un estabilizador automático al reducir el impacto de los ciclos económicos. Asimismo, genera efectos redistributivos a favor de los trabajadores más inestables y vulnerables, contribuye a mitigar las carencias sociales y los riesgos de caer en situación de pobreza, favorece la estabilidad social, así como la reducción de la desigualdad económica.

Al respecto, si bien el objetivo del seguro de desempleo es sostener el consumo más que reducir la pobreza, la evidencia empírica en Europa Central y del Este parece confirmar que el seguro de desempleo ha reducido la pobreza de los desempleados en más del 50% en Hungría y del 45% en Polonia, gracias a la extensa cobertura de dicho seguro en esos países (78% y 65%, respectivamente, de los hogares con miembros desempleados recibían la prestación) (OCDE, 2010).

En contraste, en América Latina, más que una prestación por desempleo, se espera que sea la indemnización por despido la que ayude a los trabajadores en épocas de desempleo. El riesgo que esto conlleva es que los trabajadores no perciban dicha indemnización cuando la pérdida del empleo sea por quiebra, al menos cuando la indemnización debida no está respaldada por fondos especiales. Para disminuir este riesgo, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela han introducido el auto-seguro mediante cuentas de ahorro individuales, en particular para los asalariados. Sin embargo, estas cuentas no constituyen un seguro de desempleo porque no mutualizan los riesgos individuales (OCDE, 2010).

No obstante, algunos países latinoamericanos cuentan con seguros de

desempleo, como Brasil, Ecuador y Uruguay, países en los que dichos regímenes están integrados en el sistema de la seguridad social. En Argentina y Venezuela, el seguro de desempleo es obligatorio pero independiente del sistema de seguridad social, mientras que en 2001, Chile sustituyó el programa de asistencia por desempleo por un sistema innovador que combina cuentas individuales con un fondo de solidaridad. Brasil, por su parte, cuenta con un seguro de desempleo vinculado a la seguridad social y con una indemnización de extinción de la relación laboral dependiente de cuentas individuales (OCDE, 2010).

Es importante mencionar, sin embargo, que el alto grado de informalidad en Latinoamérica es un factor que dificulta transitar hacia este tipo de protección, y la ausencia del mismo orilla a la población a recurrir a la informalidad como una estrategia de sobrevivencia (Bensusán, 2016).

La propuesta aquí mencionada debe acompañarse de medidas complementarias como la promoción de la inserción laboral productiva de los desempleados y la implementación de políticas activas de mercado de trabajo. De esta manera, el seguro de desempleo tendría que articularse con otros mecanismos de protección como los programas de transferencias condicionadas, los de generación directa e indirecta de empleo, de formación y capacitación, de intermediación laboral privada y pública; la idea es recuperar el potencial de la fuerza laboral desempleada o informal (Bensusán, 2016).

Propuesta 3

Establecer una estrategia para impulsar la mejora de la gestión del sistema institucional actual para garantizar el acceso efectivo y una mayor calidad en los servicios, que conduzca, en el largo plazo, a la integración institucional. La estrategia tendría como principales objetivos:

- La creación de un registro único de beneficiarios, que incluya la información de expedientes clínicos, trayectorias laborales, fondos y contribuciones de cada individuo.
- La conformación de un padrón único de beneficiarios que evite la duplicidad en la identificación.
- La instrumentación de mecanismos jurídico-administrativos que faciliten la portabilidad del registro y las prestaciones de los beneficiarios.
- La coordinación de los esfuerzos institucionales para promover la convergencia de servicios y prestaciones.
- La simplificación de procedimientos administrativos para la incorporación y la gestión de trámites de los beneficiarios.
- La adquisición de tecnologías y equipo que eleve la eficiencia en la atención médica y administrativa.
- La contratación y capacitación de recursos humanos.
- La adopción de mecanismos de acreditación y certificación de las unidades de servicios de salud y de la gestión de prestaciones.
- La planeación estratégica en el diseño de las políticas de salud y seguridad social, que defina metas tanto de mediano como de largo plazo y reafirme la rectoría del Estado.
- La consolidación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para elevar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos asignados al sector.
- El fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la corrección oportuna de ineficiencias y la reasignación de recursos.

- La implementación de campañas de comunicación social sobre la importancia de la prevención en la salud, la previsión económica basada en el ahorro, la contribución y la solidaridad.

Argumentación

De acuerdo a la OCDE, para diseñar una reforma pragmática de la protección social, será necesario tener en cuenta los elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aun relativamente joven y los limitados recursos fiscales (OCDE, 2010). El reto se agranda al considerar que, en general en Latinoamérica, los sistemas de protección social no están articulados, al menos no al nivel de algunos sistemas europeos; esto implica la ausencia de coordinación entre instituciones y programas en torno a un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo (Rosado, 2014).

En particular en México, la seguridad social se encuentra funcional e institucionalmente relacionada con el sistema nacional de salud, pues incluye a las dos principales proveedoras de servicios médicos del Estado, que además otorgan prestaciones sociales a sus beneficiarios y reciben recursos de la Hacienda Pública y las contribuciones obrero-patronales (Martínez, 2015). Además de dichas instituciones, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el sistema de seguridad social está conformado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el sistema de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los correspondientes a las instituciones tanto de estados como de municipios.

Los servicios médicos y las prestaciones sociales ofrecidos en paquete por cada una de las instituciones de la seguridad social, presentan diferencias en calidad y amplitud de cobertura, lo que constituye un rezago en términos de equidad y acentúa las

desigualdades en el país. La segmentación interinstitucional es fuente de desigualdades horizontales (Scott, 2005), que se refieren a las diferencias significativas en los beneficios que perciben los trabajadores. Las diferencias en beneficios se dan también al interior de las instituciones de seguridad social (desigualdades verticales); por ejemplo, los montos pensionarios son notablemente diferenciados y jerarquizados de acuerdo con los salarios que los trabajadores hayan generado en su vida laboral (Valencia *et al.*, 2012).

Para mejorar la gestión del sistema de seguridad social actual, de manera que se garantice un acceso efectivo y una mayor calidad de los servicios, se requieren modificar varios aspectos. Por una parte, como ha sido mencionado a lo largo del capítulo, es necesario atender la fragmentación actual del sistema a partir del reconocimiento del derecho de los individuos a la seguridad social, independientemente de su condición laboral y, a partir de ello, ofrecer un piso mínimo de prestaciones sociales.

La integración institucional, y la homologación de los servicios y prestaciones sociales, implican la construcción de un padrón único de beneficiarios en una plataforma tecnológica nacional. Esta debiera soportar, con un registro único, la información específica del individuo, su expediente clínico y los datos sobre los fondos y las aportaciones efectuadas. Lo anterior facilitaría el diseño de estrategias de convergencia de los servicios entre los distintos sistemas -que incluyeran mecanismos de compensación económica y transferencia de recursos entre instituciones- y eventualmente asegurar la portabilidad de beneficios entre los mismos.

La integración de los sistemas de seguridad social actuales haría posible la generación de economías de escala en términos de logística, simplificación de procedimientos administrativos, mejor equipamiento, innovación y adopción de nuevas tecnologías, así como la dotación y la capacitación de los recursos humanos.

La introducción de medidas de acreditación y certificación de las unidades de atención, la adopción de normas de calidad en los procesos administrativos y de atención médica, contribuirían a mejorar y homologar la calidad de los servicios otorgados, particularmente en salud.

La integración de los diferentes sistemas de seguridad social, requiere que los recursos presupuestales se asignen ya no de manera inercial, sino con base en la identificación de las necesidades reales, la búsqueda de la mejor atención, el desempeño, la calidad y los resultados. Esto último haría necesaria la realización de estudios permanentes sobre las necesidades de las personas en el área de salud y en el resto de las prestaciones sociales (guarderías, pensiones, etc.), a fin de orientar las estrategias y programas de actuación para lograr mayores grados de eficiencia y equidad.

El ejercicio más eficiente de los recursos públicos podría alcanzarse mediante un sistema único de información y monitoreo, que permitiera la definición e implementación de indicadores de proceso, costos, calidad y resultados, entre los que se incluyan datos sobre disponibilidad, acceso y aceptabilidad. A la par, debiera definirse una instancia independiente que fiscalice y garantice el acceso a los servicios, particularmente de salud (Murayama & Ruesga, 2016), además de revisar los aspectos financieros.

Para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, es conveniente consolidar el PbR como una estrategia que permite entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, que se asignen los recursos prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población, que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente, así como elevar la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas.

Asimismo, el fortalecimiento del SED, que valora objetivamente el desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento

de metas y objetivos, ayudaría a conocer los resultados de las acciones gubernamentales, la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en el bienestar y el desarrollo.

Lo anterior debe estar enmarcado en la planeación de mediano y largo plazo de las políticas de salud y de seguridad social, en las que se fomenten, entre otros temas, la prevención, detección y pronta atención de enfermedades, así como la previsión ante la edad de retiro, y la comunicación sobre los beneficios de contar con seguridad social.

*Autores principales:
Jesuswaldo Martínez
Maritza Rosales*

Los autores agradecen los comentarios realizados a la versión preliminar de este documento, por parte de los participantes en el Seminario de integración y revisión de la edición Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024, organizado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, agradecen a Adriana Vargas el apoyo en las tareas de investigación. Las omisiones e imprecisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.



Referencias

- Alba, F. & Potter, J.E. (1986). Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1), 7-37.
- Alba, F., Giorguli, S. & Pascua, M. (2014). Cambios demográficos y desarrollo: acomodos azarosos. En C. Rabell (Ed.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Anzaldo, C., Hernández, J. C. & Prado, M. (2004). Distribución territorial de los adultos mayores. En Conapo (Ed.), *La situación demográfica de México 2004*. Distrito Federal: CONAPO.
- ASF. (2017). *Informe General de Cuenta Pública 2015*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
- ASF. (2017a). *Programa de actividades 2017-2018*. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/254_Programa_Anuual_de_Actividades/Programa_de_Actividades_2017.pdf
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bird, K. (2007). *The intergenerational transmission of poverty: An overview*. (Working Paper No. 99). Londres: Overseas Development Institute (ODI)-CPRC. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/885.pdf>
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- BM. (2017). *World Development Indicators* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>
- Carbonell, M. & Salazar, P. (Coords.). (2011). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM–Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CEPAL. (2017). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chávez, J., Hernández, F., & López-Calva, L. (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Colchero, M., Rivera, J., Popkin, B. & Wen, S. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened Beverage Tax. *Health Affairs*, 36(3), 564-571. doi:10.1377/hlthaff.2016.1231. Disponible en: <https://www.healthaffairs.org/doi/abs/10.1377/hlthaff.2016.1231?journalCode=hlthaff>
- CONAPO. (s.f.). *Indicadores de la dinámica demográfica 1990-2010 y de proyecciones de población 2010-2030 de México y las entidades federativas* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

- CONAPO. (2015). *Proyecciones de la población 2010-2050. Datos de proyecciones* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- CONASAMI. (2016). *Salarios Mínimos Generales por Áreas Geográficas 1992-2016*. México: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106028/Salarios_Minimos_por_area_geografica_1992_-_2016.pdf
- CONEVAL. (s.f.). *Medición por ingresos 1992-2012*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>
- CONEVAL. (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf
- CONEVAL. (2016). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf
- CONEVAL. (2017a). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: CONEVAL. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- CONEVAL. (agosto, 2017). CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016. En *Comunicado de prensa No. 09*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>
- Cordera, R. (Coord.). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: FCE.
- Cordera, R. & Murayama, C. (coords.) (2012). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2017). *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Cortés, F. (2017). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés (Coord.), *Temas de política social en México y América Latina*. México: COLMEX, PUED-UNAM.
- Cortés, F. & Escobar, A. (abril, 2005). Movilidad social intergeneracional en el México urbano. *Revista de la CEPAL*, 85. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11005/085149167_es.pdf?sequence=1
- CPRC. (2004). *The chronic poverty report 2004-2005*. Manchester: Institute for Development Policy and Management (IDPM) & CPRC.
- Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, ONU.

Cuevas, L., Shamah-Levy, T., Hernández, S., González, D., Méndez, I., Ávila, M. & Rivera, J., (en prensa). *Tendencias de la mala nutrición en menores de cinco años de edad en México de 1988 a 2016: Análisis de cinco encuestas nacionales.*

DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

DOF. (29 de diciembre de 1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

DOF. (5 de enero de 1983). *Ley de Planeación.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf

DOF. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DOF. (7 de diciembre de 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs/LDRS_orig_07dic01.pdf

DOF. (23 de mayo de 2002). *Decreto por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación.* Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=751938&fecha=23/05/2002

DOF. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DOF. (31 de diciembre de 2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental.* Disponible en: http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf

DOF. (27 de enero de 2012). *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Planeación.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5231351&fecha=27/01/2012

DOF. (20 mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

DOF. (5 de junio de 2013). *Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013

DOF. (10 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

DOF. (30 de abril de 2014). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

- DOF. (18 de julio de 2016). *Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016
- DOF. (30 de noviembre de 2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf
- DOF. (29 de diciembre de 2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf
- DOF. (26 de abril de 2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017
- Drèze, J. & Sen, A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- Durán, L. (2012). Modelo institucional de atención a la salud en México. En R. Cordera & C. Murayama (coords.), *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE.
- Enríquez, R. (2014). Feminización y colectivización del cuidado a la vejez en México. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(152), 378-399.
- FAO. (2011). *Indicadores de la Seguridad Alimentaria* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.WULdCslw98Q>
- FAO. (2013). *Food Balance Sheets* [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>
- Filgueira, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Ponencia llevada a cabo en el seminario de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Fleury, S., Faria, M., Durán, J., Sandoval, H., Yanes, P., Penchszadeh, V. & Abramovich, V. (2013). Right to health in Latin America: beyond universalization. *Financing for Development series*, (249). Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35953>
- Flores, M. (en prensa). *Hambre cero, colección objetivos de desarrollo sostenible*.
- Fuentes, M. (2015) Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México. En R. Cordera (Coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del Desarrollo*. México: FCE.
- Fuentes, O. (2003). *Por una nueva política para la educación básica*. México: Mimeo.
- FUNSALUD. (2012). *Proyecto para la universalidad de los servicios de salud: Propuesta de FUNSALUD*. México: FUNSALUD.

- GNCD. (2012). *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México: UNAM.
- Global Health Observatory. (s.f). *Life expectancy and Healthy life expectancy. Data by country*. [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDG2016LEXv?lang=en>
- Gómez de León, J. (2000). Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población. En J. A. Millán, & A. Alonso (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. México: FCE.
- González, K. D. (2015). Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. En CONAPO (Ed.), *La situación demográfica de México* (pp. 113-119). Ciudad de México: CONAPO.
- Habermas, J. (mayo, 2010). El Concepto de la dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia*, 55(64), 3-25. Disponible en: http://dianoia.filosoficas.unam.mx/files/7513/5846/7650/DIA64_Habermas.pdf
- Ham, R. (2010). Envejecimiento demográfico. En García B., & Ordorica, M. (coords.), *Los grandes problemas de México: I Población* (pp. 53-78). México: COLMEX.
- Hickey, S. & Du Toit, A. (2007). *Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty* (CPRC Working Paper No. 81). Manchester: CPRC.
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. *EconomíaUNAM*, 9(25), 3-13.
- IFPRI. (2017). *Global Food Policy Report 2017*. doi:.10.2499/9780896292529. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bs201e.pdf>
- INEE. (2017). *Principales cifras: Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/mapa2017/pdfestados/00.%20Nacional.pdf>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales* [Archivo de datos]. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Primer trimestre 2017*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI. (junio, 2017). Nota técnica: Módulo de movilidad social intergeneracional. En *Comunicado de prensa No. 261/17*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/mmsi/mmsi2017_06.pdf

- INSP. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales (ENSANUT)*. México: INSP. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- INSP. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC)*. México. Disponible en: http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf
- Levy, S. (2008). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (noviembre, 2012). Seguridad social universal: un camino para México. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15047>
- Lomelí, L. (2007). Los sistemas públicos de salud en México: necesidad social y viabilidad económica de transitar de la segmentación a la cobertura universal. *Revista de Seguridad Social*, (48).
- Lomelí, L. (2015). La reforma inconclusa de la seguridad social. En J. Martínez (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 97-110). México: Instituto Belisario Domínguez (IBD), Senado de la República.
- Lomelí, L. & Murayama, C. (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. *EconomíaUNAM*, 6(18), 7-60.
- Lopes, N. (1973). Transición demográfica: ¿resumen histórico o teoría de población?. *Demografía y economía*, 7(1), 86-95.
- Martínez, J. (Coord.). (2015). *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. México: IBD, Senado de la República. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez, J. & Murayama, C. (2017). Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Martínez, J., Rosales, M. & Cabestany, G. (2015). La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo. En J. Martínez (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 33-80). México: IBD, Senado de la República.
- Méndez, C. (18 de septiembre de 2016). *Impuesto a refrescos, productivo pero opaco*. México: El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-dedatos/2016/09/18/impuesto-refrescos-productivo-pero-opaco>
- Moore, K. (2001). *Frameworks for understanding the inter-generational transmission of poverty and well-being in developing countries* (CPRC Working Paper No. 8). Manchester: CPRC.

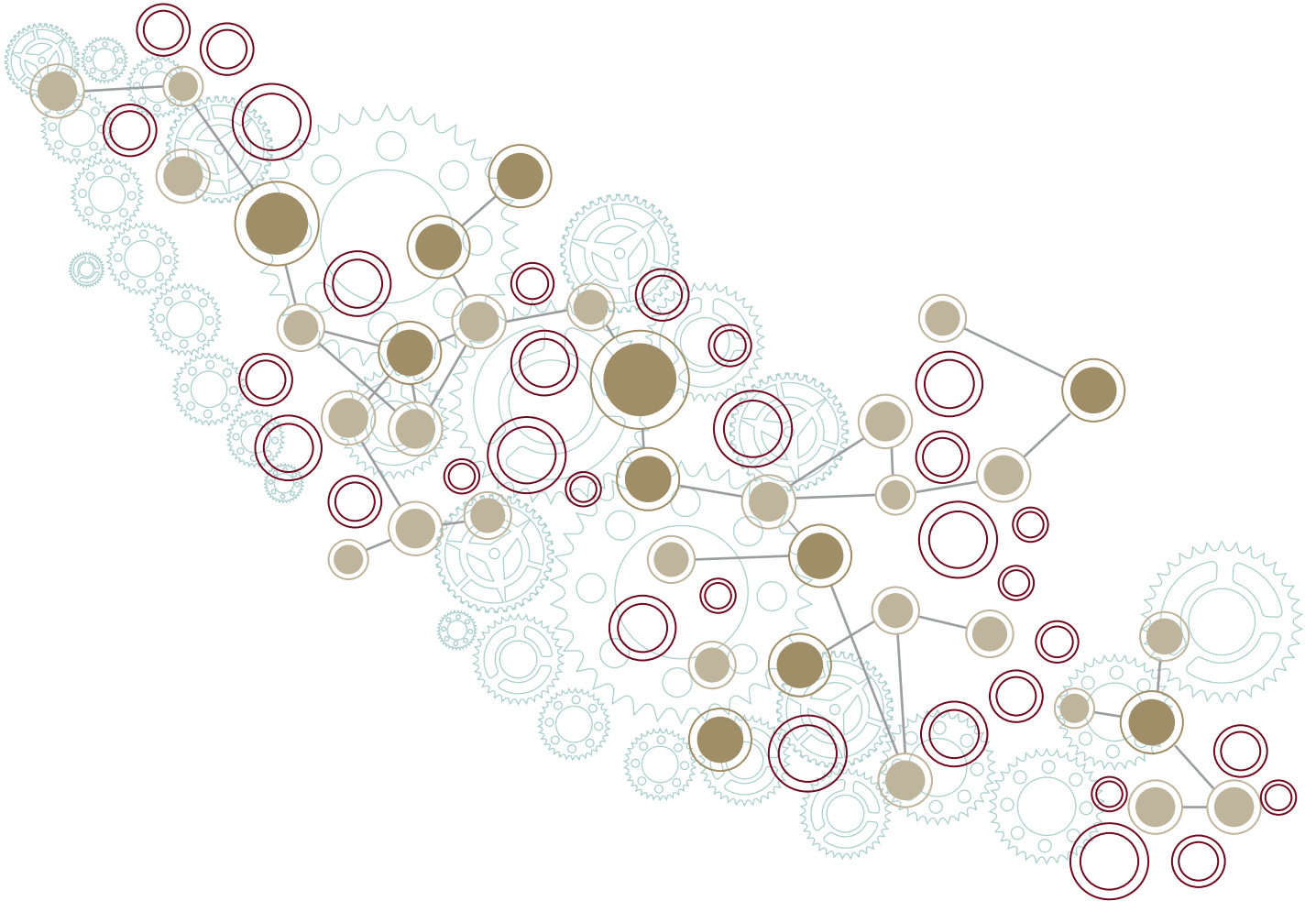
- Moore, K. (2005). *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, life-course poverty and intergenerational poverty* (CPRC Working Paper No. 57). Manchester: CPRC.
- Muradás, M. (2010). *Las causas de muerte de los adultos mayores en México: expresión de la desigualdad social* (Tesis doctoral, COLMEX). Disponible en: https://colmex.userservices.exlibrisgroupcom/view/delivery/52COLMEX_INST/1264937910002716
- Murayama, C. & Ruesga, S. (2016). *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*. México: UNAM-PUED - IBD. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/publicaciones/28/Un_sistema.pdf
- Narro, J., Moctezuma, D. & Orozco, L. (2010). Hacia un nuevo modelo de seguridad social. *EconomíaUNAM*, 7(20). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18122>
- Notestein, F. (1945). Population: The Long View. En T.W. Shultz (Ed.), *Food in the World* (pp. 36-57). Chicago: University of Chicago Press.
- OCDE & FAO. (2017). *Agricultural Outlook 2017-2026*. Paris: OCDE. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-en
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- OCDE. (2015). *Estudios Económicos de la OCDE*. México.
- OEA. (15 de junio del 2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- ONU. (25 de septiembre de 2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/70/1)*. Disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- ONU. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- OPS. (2013). *Cobertura Universal en Salud: Lecciones internacionales aprendidas y elementos para su consolidación en México*. México: OPS/OMS.
- Partida, V. (2010). Migración interna. En B. García & M. Ordorica (Coord.), *Los grandes problemas de México. I Población*, (pp. 325-362). México: El Colegio de México.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- PNUD. (2017). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Nueva York: PNUD.
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Ramírez, R. (2017). La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp. 135-163). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Rivera, E. (2013). Treinta años de política tributaria en Chile: una reorientación necesaria. En G. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica al "modelo chileno": balance y propuestas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Rosado, J. (2014). Una aproximación a los instrumentos de coordinación y articulación de la política de protección y desarrollo social en México. En H. Schwarzer, L. Tessier & S. Gammage (Coords.), *Extensión de la seguridad social. Coordinación institucional y pisos de protección social* (pp.121-150). ESS Documento No. 40. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sáenz, R. (2015). *Articulación solidaria de los regímenes contributivos y no contributivos de salud y pensiones en Costa Rica. Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección universal bajo el enfoque de derechos*. Ponencia llevada a cabo en el seminario técnico de la CEPAL. Santiago de Chile.
- SAGARPA & FAO. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México*. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/47/1%20Diagn%C3%B3stico%20del%20sector%20rural%20y%20pesquero.pdf>
- Samaniego, N. (2012). Empleo y precariedad laboral en México. En Cordera, R & Murayama, C. (Coords), *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE, UNAM-PUED.

- Sauma, P. (2016). El sistema de atención a la salud en Costa Rica. En Murayama & Ruesga (coords.), *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*. México: IBD, UNAM-PUED.
- Scott, J. (2005). Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. *Bienestar y política social*, 1(1), 59-82.
- Secretaria de Salud. (2010). *Perspectivas para el desarrollo de la investigación sobre el envejecimiento y la gerontecnología en México*. México: Instituto de Geriatria. Disponible en: http://seminarioenvejecimiento.unam.mx/Publicaciones/libros/perspectivas_web.pdf
- Secretaria de Salud. (2015). *SICUENTAS-Subsistema de cuentas en salud* [Archivo de datos]. Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_sicuentas.html
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- SEP. (2017). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: SEP.
- Shamah-Levy, T., Mundo, V., Flores, M. & Luiselli, C. (septiembre, 2017). Food security governance in Mexico: How can it be improved?. *Global Food Security*, 14, 73-78. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912417300135#!>
- Shepherd, A. (2007). *Understanding and explaining chronic poverty* (CPRC Working Paper No. 80). Manchester: CPRC.
- SIAP. (2016). *Atlas agroalimentario 2016. México*. Disponible en: http://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2016/Atlas-Agroalimentario-2016
- SHCP. (2012). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013*. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/em002.pdf>
- SHCP. (2015). *Cuenta pública 2014. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. [Archivo de Datos]. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/html/GYN.html>
- Silva, J. (2012). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. En C. Steiner (Ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 151-172). Colombia: Konrad-Adenauer. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32507-1522-4-30.pdf?121119215205
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Valencia, E., Foust, D. & Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Vaquero, A. (octubre, 2002). Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo. *Colección de estudios (126)*. España: Consejo Económico y Social.
- Yaschine, I. (2015). ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México. México: COLMEX, UNAM.
- Zavala, M. (1992). *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*. México: FCE, COLMEX.
- Zúñiga, E. & García, J. (2008). El envejecimiento demográfico en México. Principales tendencias y características. En Conapo (Ed.), *La situación demográfica de México 2008* (pp. 93-100). México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2008

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285