

En contexto

La política social
en los países en
desarrollo al inicio
del siglo XXI

Julio 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La política social en los países en desarrollo al inicio del siglo XXI

Rafael López Vega

Contenido	Pág.
Resumen	3
Introducción	3
El concepto y los enfoques del desarrollo: países desarrollados y países subdesarrollados	4
Los organismos internacionales y los problemas económico-sociales comunes	8
Aspectos comunes de la política social: una visión compartida	9
Algunos indicadores en relación con el desarrollo social	17
El PIB y el PIB per cápita por nivel de Ingreso Nacional Bruto (INB) de los países del orbe	18
Deuda pública	21
Desempleo y economía informal	24
Educación	29
Concentración del ingreso	32
A modo de revisión y como elementos cuantitativos para el desarrollo social: un balance de la pobreza en México y en América Latina	34
Anexo	38

Resumen

En este documento se reflexiona sobre el papel de las políticas e instituciones de desarrollo globales respecto al camino que toman algunos países con base en la clasificación por grupos de ingreso del Banco Mundial. Se expone que la idea de desarrollo en el mundo actual encuentra su mejor expresión en un conjunto de teorías que van desde el diagnóstico y las políticas públicas regionales, hasta la estandarización de principios aplicables a los países del orbe al ser partícipes de problemas comunes, lo que modela el hecho de que los gobiernos de los más diversos Estados nacionales diseñen e implementen sus políticas públicas con base en enfoques e información que les permitan modificar positivamente el estado social de cosas.

Introducción

El camino hacia el desarrollo es una idea que encuentra su mejor expresión en un conjunto de teorías que van desde el diagnóstico y las políticas públicas regionales hasta la estandarización de principios aplicables a los países del orbe que se clasifican en grupos con base en reglas de ingreso nacional per cápita. Partícipes de problemas comunes, de un entorno a la vez global y específico, modela el hecho de que los gobiernos de los más diversos Estados nacionales diseñen y pongan en marcha sus políticas públicas con base en enfoques e información que les permitan modificar positivamente el estado social de cosas.

En el caso de la política social, la vulnerabilidad, la marginalidad, la exclusión, la discriminación, la pobreza, refieren a ciertas características compartidas, por ejemplo, a cierto tipo de carencias en vivienda, alimentación, salud, vestido, educación, empleo. No es fortuito que en México el porcentaje de empleo informal como porcentaje del empleo total represente cerca del 60% (58.6% en 2013) y que de cada 10 empleos 4 se ubiquen en el sector informal de la economía (44.49% en 2010).¹

¹ ILO, ILO databases and resources, 2018. En [<http://www.ilo.org/inform/online-information-resources/databases/lang--en/index.htm>]

A la política social se le impone la necesidad estatal de garantía del ejercicio y cumplimiento de los derechos sociales. Por ello, atraviesa y deja atrás el mero concepto de seguridad social. Hay que recordar, que de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), éste último considera orientadas a garantizar la protección del trabajador y su familia. Actualmente, incluso la conciliación entre la vida laboral y familiar, el trabajo de cuidados, y la vulnerabilidad económica son elementos que forman ya parte de la reflexión y de los informes de esta organización.²

La permanencia del concepto de *desarrollo* a nivel teórico y en los propios procesos de planeación gubernamental, así como el “apoyo” técnico y financiero de instituciones multilaterales y los niveles propios de crecimiento de la producción, son otros tantos elementos que los gobiernos tienen presentes cuando diseñan sus políticas públicas en materia de desarrollo social, más usualmente políticas sociales.

El concepto y los enfoques del desarrollo: países desarrollados y países subdesarrollados

La teoría del desarrollo recoge y se apropia de los elementos que la literatura económica del siglo XIX nos heredó en torno a la comprensión del cambio social y productivo, y de las relaciones del hombre (sociedad) con el hombre y con el medio ambiente y los recursos naturales; comprensión influida durante la segunda mitad de dicho siglo por una visión social-darwinista, que interpretó, primero, las transformaciones sociales como procesos evolutivos similares a los que ocurren en la naturaleza; y segundo, justificó el amplio proceso de colonización europeo en el mundo, visión que perduraría por lo menos hasta el término de la Segunda Guerra Mundial.

El periodo de la segunda posguerra del siglo XX fue para la teoría económica importante y fértil en materia de teoría aplicada y en la formulación de “nuevas teorías”, abriendo por más de tres décadas un debate que puso en el centro de la

² OIT, El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, 2018. En [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf], consulta: 10 de julio de 2018.

discusión la pura continuidad de las visiones sobre crecimiento económico frente a los diversos aportes y acciones emprendidas, desde Estados Unidos hacia Europa, América Latina y África, en torno a lo que W. Wilson y más tarde H. Truman denominaron “desarrollo económico”, y para lo cual fueron extremadamente útiles los acuerdos y las instituciones internacionales creadas para estabilizar y propiciar el crecimiento económico y el desarrollo al finalizar la Segunda Guerra Mundial, es decir las instituciones de Bretton Woods y los años gloriosos que le siguieron, como los llamó Hirschman,³ para una economía mundial centrada en Europa y Estados Unidos, y en la influencia política de la extinta Unión Soviética a diversas regiones del “Tercer Mundo”.

El discurso “científico” de la época convirtió la actividad económica en un proceso natural y evolutivo, en el cual las cualidades, información y características estructurales de la economía llegan hasta su estado final, se desarrollan en el sentido aristotélico de progreso y perfección.⁴ En el mismo eje hay una definición de la política económica internacional y de los arreglos políticos respectivos, estableciendo las reglas de una nueva geo-política.

Respecto a la visión del medio ambiente y los recursos naturales en este periodo, Keynes tanto en su *Teoría general*, como en sus *Consecuencias económicas de la paz*, deja entrever que la importancia real de los bienes naturales se encuentra en su aprovechamiento económico, en sus usos económicos, y W. Sachs indica que para los políticos y los teóricos de esta época los recursos naturales son un paso más para dirigir el potencial interno hacia la meta del desarrollo.

¿Cómo se consolidó y validó universalmente esta idea de desarrollo? Según Sachs, y en ello coinciden Preston, Wallerstein y Thurow, el presidente Harry Truman definió al final de la década de 1940 a la mayor parte del mundo como “subdesarrollados”. Por primera vez en la nueva visión del mundo se enunciaba que toda la gente de la Tierra tendría que recorrer la misma senda y aspirar a una sola

³ A. O. Hirschman, *Tendencias auto subversivas: ensayos*, México, FCE, 1996.

⁴ Véase S. Ricossa, *Diccionario de economía*, México, Siglo XXI editores, 1990.

meta, la del desarrollo, encarnado por la producción industrial y la prosperidad traída por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

Durante los 30 años gloriosos de la economía “internacional” se conservan, se expanden y se reconstruyen los medios (formación bruta de capital), el nivel de producción en gran parte de las regiones del orbe (producto interno bruto-PIB). En términos de medidas estándar, el PIB y el PIB per cápita con sus medidas aritméticas de asociadas (crecimiento y cambio porcentual) se constituyeron en instrumentos privilegiados de medición del progreso económico, asimilado como desarrollo económico.

Durante la segunda mitad del siglo xx se impone no sólo esta idea de desarrollo económico propia de los países industrializados, sino que en los países “subdesarrollados” o del Tercer Mundo se hace todo lo posible por emular la experiencia, la historia recorrida por ellos. Aunque confrontada por algunos teóricos y corrientes políticas de la época, logró imponerse mediante recomendaciones de política y ayuda financiera dirigidas a la mayor parte de dichos países.

En este momento las nuevas instituciones internacionales trazan un programa de asistencia técnica y económica para los países llamados subdesarrollados, a fin de desarrollarlos; emerge una nueva estructura institucional para orientar a los Estados-nación en relación con su economía, su política y para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, cuya demanda en sus vetas económica, social y política se integra como necesidad de política pública y como parte de la idea de desarrollo económico que predominará en dicho periodo, dando lugar al menos a varios modelos de “bienestar social” en el mundo desarrollado (el de los países nórdicos, el de Francia, el de Alemania y el de Estados Unidos y el británico) y a experiencias muy diversas en el “Tercer mundo” o “subdesarrollados” o en “desarrollo”.

En particular, los países que participaron con efectivos militares en la guerra tuvieron que diseñar programas específicos de reconstrucción social y de bienestar para los efectivos militares que retornaron de la guerra, de sus veteranos, de sus viudas y huérfanos. Es el caso de políticas de seguridad social para todos, de pleno

empleo, de vivienda, de educación y capacitación técnica, de subvenciones, de ingresos, de salud y asistencia social.⁵

Con ello había tenido lugar un cambio en la visión del mundo, lo que permitió que el concepto de desarrollo se erigiera como un objetivo y una medida universal para todos los países. La guerra no sólo había cambiado la comprensión y la relación de fuerzas en el ámbito económico y político internacional —es decir, en la geopolítica—, sino que también había generado nuevos conceptos y/o campos de conocimiento que hacían asequible y permitían dividir al mundo en desarrollados.

Existe otro elemento relevante en torno a la validación universal del concepto de *desarrollo*, se trata de las diversas aportaciones que en esta línea hicieron varios pensadores para construir en la ciencia económica un ámbito específico de reflexión en torno al crecimiento y el desarrollo en relación con el medio ambiente, lo que puede anticiparse fue una primera ruptura epistemológica. Ruptura que sólo hacia fines de la década de 1960 e inicios de la de 1970 será planteada en el debate académico y político “global”. Se trata del primer informe del Club de Roma —“Los límites al crecimiento”— y el lugar que desde Estocolmo 72 empezó a tener una nueva idea de desarrollo, que encontró eco en la Organización de las Naciones Unidas y que desde la década de 1980, bajo la semántica de lo “perdurable”, gana terreno en el debate internacional, en el debate académico y en el diseño de políticas públicas a partir de la categorización de “desarrollo sustentable”, que implica, además de su contenido eco-político, un espacio de garantía para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos.

Más allá de estos intentos teóricos que en su momento se presentaron como acciones de política, buscando transformar el horizonte histórico-económico de regiones enteras del planeta, asistimos en la década de 1980, de manera generalizada como lo indica Preston, al afianzamiento de instrumentos económicos

⁵ Encyclopedia, “Introduction to World War II and Post-War Social Policy”, 2006. En [<https://www.encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/introduction-world-war-ii-and-post-war-social-policy>], consulta: 4 de julio de 2018; y ONAC, *Rapport d'Activité de l'ONAC*, 2005. En [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000791.pdf>], consulta: 4 de julio de 2018; y *The Guardian*, “1945-51: Labour and the creation of the welfare state”, 2001. En [<https://www.theguardian.com/politics/2001/mar/14/past.education>], consulta: 4 de julio de 2018.

y políticos de corte neoliberal propuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como medios para crecer y desarrollarnos económica y socialmente, y como el marco que regula y posibilita la inserción-inmersión en el actual proceso de mundialización.

Se auguró un mundo convulso en la década de 1970. En ese momento la hegemonía de Estados Unidos se vio minada gracias al estancamiento productivo con inflación, a la crisis de energéticos y a la crisis de la deuda internacional de los países del Tercer Mundo que llegó en la década de 1980.

A toda época de prosperidad y auge le sigue una de decadencia y crisis, tanto en el corto como en el largo plazo. Hasta ahora las fases del ciclo económico son inevitables y la recomposición-reestructuración de la economía mundial que surgió al aminorar la fase de esa crisis mostró una Europa unida, a un Japón fortalecido, a una Europa del este fragmentada con una anquilosada y renovada Rusia, a una China que sólo hasta el siglo XXI emerge como potencia, y a una continuidad absoluta de Estados Unidos como la primer potencia (militar) a escala mundial, mientras que para los países de América Latina, del sudeste de Asia y de África se usan neologismos en un juego semántico que vela la exacción de excedentes y de recursos naturales, en realidad la naturaleza convertida en recurso económico, así como la exportación-importación “forzada” de recursos humanos a través de procesos migratorios, procesos que se anclan a la reproducción económica, social y demográfica para la generación de riqueza a escala global, regional y nacional.

Los organismos internacionales y los problemas económico-sociales comunes

A las instituciones para el orden político, económico y financiero de las naciones que se reconfiguró y fundó en el ciclo de la segunda posguerra del siglo XX, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), sólo le precede en materia de recomendaciones y lineamientos internacionales la Organización Internacional del Trabajo (1919). Idealmente, con las instituciones de Bretton Woods se creó un marco para la

cooperación y el desarrollo económicos orientado al logro de una economía mundial más estable y más próspera.

Tanto el FMI como el BM a través de su asesoría, asistencia técnica, formulación de programas, evaluación de políticas (principalmente la económica), estudios especializados y préstamos para la atención de problemas económicos (balanza de pagos y pobreza) tuvieron y tienen el “objetivo” de que los gobiernos actuarán y actúen para contrarrestar las barreras al desarrollo. Antes de la gran crisis de la década de 1970 este esquema pareció ser el acertado. Sin embargo, la crisis energética, el estancamiento productivo, las altas tasas inflacionarias, los problemas específicos de formación de capital fijo en algunos países desarrollados y subdesarrollados modificó de fondo el enfoque de estas instituciones.

Desde el final de la década de 1970 y bajo lo que más tarde (principios de la década de 1990) se definió como el “Consenso de Washington”, las condiciones que dieron lugar a la primera oleada de reformas estructurales se centraron en la liberalización del comercio, de la inversión y del sector financiero, la desregulación y la privatización de industrias nacionalizadas. La crítica que se hizo y aún se mantiene consiste en el hecho de que a menudo dichas “condicionalidades” se hicieron sin tener debidamente en cuenta las circunstancias individuales de los países prestatarios y en que éstas no han resuelto los problemas económicos más acuciantes de esos países en materia económico y de bienestar social (salud, educación e ingreso-pobreza).^{6,7}

Aspectos comunes de la política social: una visión compartida

El propósito de las políticas públicas del Estado es garantizar el ejercicio de los derechos humanos, económicos, políticos y sociales de la población que bajo el

⁶ FMI, ficha técnica “El FMI y el Banco Mundial”, 2016. En [<http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/31/IMF-World-Bank>], consulta: 4 de julio de 2018.

⁷ BWP, “What are the main concerns and criticism about the World Bank and IMF? Bretton Woods Project”, 2005. En [<http://www.brettonwoodsproject.org/2005/08/art-320869/>], consulta: 4 de julio de 2018.

epígrafe de “Sociedad” asume tácitamente una vida en común. En la modernidad las constituciones políticas son el referente por excelencia de estos derechos.

Producto de este pacto social, en el caso de los derechos sociales se aspira a otorgar a los ciudadanos un nivel mínimo de bienestar sin distinción de condición económica, social, o laboral, con el objetivo de lograr la igualdad; se puede agregar que una interpretación garantista de las constituciones establecería la aspiración igualitaria de atemperar las diferencias en condición social producto del origen social y de las habilidades innatas entre los ciudadanos. Ahora bien, las leyes, las políticas, instituciones, programas y financiamiento que se derivan de las garantías legales, se encuentran en un permanente proceso de ajuste a la realidad para lograr el objetivo de garantizar dicho bienestar.

En relación con el marco jurídico normativo, la base legal de la institucionalidad social vigente en muchos países (desarrollados, en desarrollo, de industrialización reciente, subdesarrollados) es una dimensión central para identificar los compromisos de los Estados con los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de las personas. En ésta se hallan tanto el desarrollo jurídico interno, que con la Constitución y leyes secundarias garantiza el ejercicio y cumplimiento de los derechos y la presencia de distintas temáticas sociales en sus contenidos (como la protección social o la existencia de una política explícita de desarrollo social), así como la adhesión y ratificación de convenios y tratados internacionales (que en muchos casos son jurídicamente vinculantes).

De acuerdo con la CEPAL, en los 33 países de la región latinoamericana existe normativa constitucional y específica en temas sociales sectoriales y referentes a grupos específicos de población. Por ejemplo, el tema del desarrollo social, según tiene una mención indirecta (no incluida) en las constituciones de la región, ocho menciones indirectas (incluidas) y nueve menciones en la normatividad específica. La Tabla 2 presenta el agregado de los temas sectoriales y los grupos o segmentos de población que se mencionan en la normativa en comento. En relación con los instrumentos internacionales en la Tabla 2A del anexo se presenta su compilado.

Tabla 2. América Latina y el Caribe (33 países): existencia de normativa constitucional y específica en temas sociales sectoriales y referentes a grupos específicos de población

Eje	Categoría	Normativa constitucional (total con menciones indirectas no incluidas)	Normativa constitucional (total con menciones indirectas incluidas)	Normativa específica
Temas sectoriales	Desarrollo social	1	8	9
	Vivienda	15	16	24
	Educación	22	23	27
	Salud	19	21	28
	Protección al trabajo/ seguridad social	20	23	32
Grupos o segmentos de la población	Personas afrodescendientes e indígenas	12	13	14
	Personas de edad	16	16	19
	Jóvenes	7	10	20
	Mujeres	10	14	20
	Personas con discapacidad	15	17	23
	Niños, niñas y adolescentes	17	18	29
	Personas migrantes	2	6	29

Fuente: CEPAL, *Institucionalidad social para América Latina y el Caribe*, 2018. En [https://dds.cepal.org/bdips/dim14.php], consulta 5 de julio de 2018.

En relación con las estructuras institucionales para el desarrollo social, la CEPAL indica que ésta se configura a partir de los distintos ministerios/secretarías en tanto instancias del Poder Ejecutivo, según se deriva del estatus jurídico que éstas tienen. En algunos casos se identifica que el eje del desarrollo social está dentro de la estructura gubernamental central, así como su grado de autonomía, especialización, relación e importancia en comparación con otras áreas sectoriales del gobierno.

La Tabla 3 presenta información general de las instituciones dedicadas al desarrollo social en los países de América Latina. Entre los datos que se despliegan se halla, además de la denominación específica, el año de creación, la misión y los temas atendidos. A pesar de que la instancia más antigua que se data en la tabla es la que corresponde a Haití (1983), es sabido que los países del Cono Sur, como Uruguay, desde las primeras décadas del siglo xx contaron con un sistema de políticas sociales de corte universalista que los colocó como pioneros en el quehacer gubernamental en este campo.⁸

⁸ R. Aguirre y F. Ferrari, *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay En busca de consensos para una protección social más igualitaria*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 192, 2014. En [<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/57284/1/aguirre-la-construccion-del-sistema-de-cuidados-en-uruguay.pdf>], consulta: 7 de marzo de 2017.

Tabla 3. Información general y mención de mandatos de las principales instancias dedicadas al desarrollo social de América Latina y el Caribe

País	Institución de desarrollo social y temas atendidos					
	Instancia	Creación	Pobreza y desarrollo social	Protección social	Bienestar de segmentos específicos	Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente
Antigua y Barbuda	Ministerio de Transformación Social y Desarrollo de los Recursos Humanos	n.d.	✓	✓	✓	✓
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	1999	✓	✓	✓	✓
Bahamas	Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad del Gabinete Ministerial	n.d.	✓	✓	✓	
Barbados	Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento Constituyente y Desarrollo Comunitario	2008	✓	✓		
Belize	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	1990	✓	✓	✓	
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2009	✓	✓	✓	✓
Brasil	Ministerio de Desenvolvimento Social	2004	✓	✓	✓	✓
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	2011	✓	✓	✓	✓
Colombia	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2011	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	2010	✓	✓	✓	✓
Cuba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2001	✓	✓	✓	

Tabla 3. Información general y mención de mandatos de las principales instancias dedicadas al desarrollo social de América Latina y el Caribe

País	Institución de desarrollo social y temas atendidos					
	Instancia	Creación	Pobreza y desarrollo social	Protección social	Bienestar de segmentos específicos	Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente
Dominica	Ministerio de Asuntos Eclesiásticos, Relaciones Familiares y de Género	n.d.	✓	✓		
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2007	✓	✓	✓	✓
El Salvador	Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República	2009	✓	✓	✓	✓
Granada	Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Desarrollo de la Comunidad	n.d.	✓	✓	✓	
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	2012	✓	✓	✓	✓
Guyana	Ministerio de Protección Social	n.d.				
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo	1983	✓	✓	✓	✓
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010	✓	✓	✓	✓
Jamaica	Ministry of Labour and Social Security	1996	✓	✓		
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	✓	✓	✓	✓
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	2007	✓	✓	✓	✓
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005	✓	✓	✓	✓
Paraguay	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	1995		✓		✓
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	2011	✓	✓		✓

Tabla 3. Información general y mención de mandatos de las principales instancias dedicadas al desarrollo social de América Latina y el Caribe

País	Institución de desarrollo social y temas atendidos					
	Instancia	Creación	Pobreza y desarrollo social	Protección social	Bienestar de segmentos específicos	Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	2004	✓	✓	✓	✓
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Agricultura, Salud, Seguro Nacional de Salud, Asentamientos Humanos, Desarrollo Comunitario, Asuntos de Género, Servicios Sociales, Cooperativas y Tierras	n.d.	✓	✓	✓	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Movilización Nacional encargado de Desarrollo Social, Familia, Género y Asuntos de la Juventud	n.d.				
Santa Lucía	Ministerio de Equidad, Justicia Social, la Potenciación, Desarrollo de la Juventud, Deportes y Gobierno Local	n.d.	✓	✓	✓	
Surinam	Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda	n.d.	✓	✓	✓	
Trinidad y Tobago	Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares	2004	✓	✓	✓	✓
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	✓	✓	✓	✓
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales	2009	✓	✓	✓	✓

La CEPAL destaca el esfuerzo de los gobiernos de la región por contar con una instancia colegiada de coordinación intersecretarial de las políticas sociales, de modo que las acciones en este campo sean además de especializadas de carácter transversal dentro de la estructura gubernamental. Las denominaciones más usuales en América Latina a este respecto son: Consejo, Caucus, Comité, Grupo intersecretarial, Gabinete especializado, Comisión especial. En el caso de México, en el gobierno actual, por ACUERDO del Ejecutivo, desde 2013 se formó el “Gabinete Especializado de México Incluyente”, que contempla siete secretarías de Estado.⁹

Por otro lado, en la región se cuenta con al menos 15 foros intergubernamentales sobre desarrollo social, vinculados a organismos del sistema ONU, entre ellos la unesco, la CEPAL, el PNUD, y al propio desarrollo institucional intercontinental o de la propia región, como la OEA, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), subsistema social del Sistema de la Integración Centroamericana.

De igual forma, la evaluación de la política social tal vez encuentra sus avances más importantes en la experiencia europea en relación con la construcción y participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales de política pública, en lograr una mejor administración pública, en mejorar y transparentar el trabajo del sector público, y en el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; así como la iniciativa y recomendaciones de la OCDE en esta materia para lograr la coordinación de políticas y mejorar su eficiencia y eficacia. En América Latina, el caso de Chile es el más conocido y acabado. Éste se basa en un

⁹ CEPAL, Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe, 2015. En [<https://dds.cepal.org/bdips/dim22.php>], consulta 17 de mayo de 2017; y Presidencia de la República, ACUERDO por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes, DOF, 1 de abril, 2013. En [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013], consulta: 6 de julio de 2018.

sistema de evaluación con orientación a resultados.¹⁰ En México, también destaca la creación por Ley (Ley de Desarrollo Social) a inicios del siglo XXI del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que cuenta con autonomía para cumplir con su misión y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; ésta última sin ser autónoma.

Algunos indicadores en relación con el desarrollo social

A continuación se presenta una serie de 10 indicadores en relación con el desarrollo social: abarcan tanto el crecimiento del producto interno bruto (PIB), la deuda pública de los gobiernos centrales, el desempleo y la economía informal, las tasas netas de matriculación en educación primaria y secundaria, e información sobre la concentración del ingreso. Estos indicadores son sólo una parte de los que inciden en las políticas de desarrollo social. Sin embargo, permiten formarse un juicio sobre la dinámica de las economías y la libertad de los gobiernos en cuanto a la disponibilidad de recursos para el desarrollo y el hecho persistente de concentración en la distribución del ingreso.

Sobre una base comparativa, las políticas sociales en los países en desarrollo han evolucionado de manera similar desde la década de 1980, no obstante en la década de 1990 y en los años que corren del siglo XXI, encuentran cierta homogeneidad enfocándose principalmente en la atención de la pobreza. Las más recientes estimaciones del Banco Mundial indican que 10.7% de la población mundial vivía con menos de 1.90 dólares estadounidenses al día en 2013, en comparación con el 12.4% en 2012. Si se toma una línea de tiempo que remita a 1990, esta proporción es inferior al 35% estimado en 1990. En términos del volumen de población que vivía en pobreza extrema, su cifra se estimó en 1,850 millones de personas en 1990. Actualmente se estima en 767 millones de personas (2013).¹¹

¹⁰ G. Shepherd, *Monitoring and Evaluation in the Public Policy Cycle: the Experience of OECD Countries*, 2011. En [<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/01/ppt-geoffrey-shepherd.pdf>] Consulta 6 de julio de 2018; y J. R. González, "Comparativo de políticas sociales en México y América Latina para disminuir la pobreza", *Revista Vinculando*, octubre, 2013. En [http://vinculando.org/articulos/sociedad_america_latina/comparativo-politicas-sociales-mexico-america-latina-disminuir-pobreza.html], consulta: 4 de julio de 2018.

¹¹ Banco Mundial, *Pobreza. Panorama general*, 2108. En [<http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>], consulta: 2 de julio de 2018.

El PIB y el PIB per cápita por nivel de ingreso nacional bruto (INB) de los países del orbe

La información que se presenta en la Tabla 1 y en la Gráfica 1 tiene como base la clasificación de los países según su nivel de ingreso de acuerdo con la metodología del Banco Mundial. Esta institución, por más de medio siglo, ha usado una medida específica del desarrollo económico —el ingreso nacional bruto (INB) per cápita— para clasificar a los países.

De acuerdo con el propio BM, en 1978 introdujo grupos de países de “ingreso bajo” y de “ingreso mediano”, que eran los países no industrializados, con excedente de producción de petróleo o de planificación centralizada. En 1983 el grupo de países de ingreso mediano se subdividió en niveles “bajo” y “alto” en torno a un umbral de ingreso. Para 1989 se introdujo un umbral de “ingreso alto”. Esto implica que los países se podían clasificar en cuatro grupos (alto, medio alto, medio bajo y bajo). Desde entonces los umbrales de ingreso se ajustan cada año de acuerdo con la inflación. Es usual que documentos de la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el FMI y de los propios gobiernos utilicen este sistema de clasificación del Banco Mundial.

Frente a este hecho el BM concluye que

[...] el uso de umbrales fijos que se mantienen constantes en el tiempo, ajustándolos solo por la inflación de los precios, proporciona un método absoluto de evaluar el cambio que muchos todavía encuentran atractivo. Otros métodos parecen tener más inconvenientes [...] El INB per cápita también sigue siendo una opción razonable como una variable de clasificación. Aunque evidentemente no es perfecto, el INB se correlaciona bien con varios otros indicadores usados comúnmente para evaluar el progreso de los países [...] Ambas medidas están sujetas a errores difíciles de calificar, especialmente en países con poca capacidad estadística. Esto puede ser una fuente de volatilidad en la clasificación (es decir, cambios repentinos de una clasificación a la siguiente), ya que las estimaciones de INB per cápita se revisan ocasionalmente cuando los métodos o los datos de origen mejoran.¹²

La Tabla 1 muestra, para un total de 217 países, su clasificación en cada grupo de ingreso según la metodología del Banco Mundial. Ningún país de América Latina se ubica en los de ingreso bajo, con excepción de Costa Rica. Los países de Centroamérica se ubican en los de ingreso mediano bajo. México está clasificado entre los países de ingreso mediano alto,

¹² Banco Mundial, *Clasificación de los países según el ingreso: un nuevo documento de trabajo*, 2016. En [<https://blogs.worldbank.org/opendata/es/clasificacion-de-los-paises-segun-el-ingreso>], consulta: 28 de mayo de 2018.

y entre el resto de los países continentales sólo Chile y Uruguay están ubicados en los de ingreso alto.

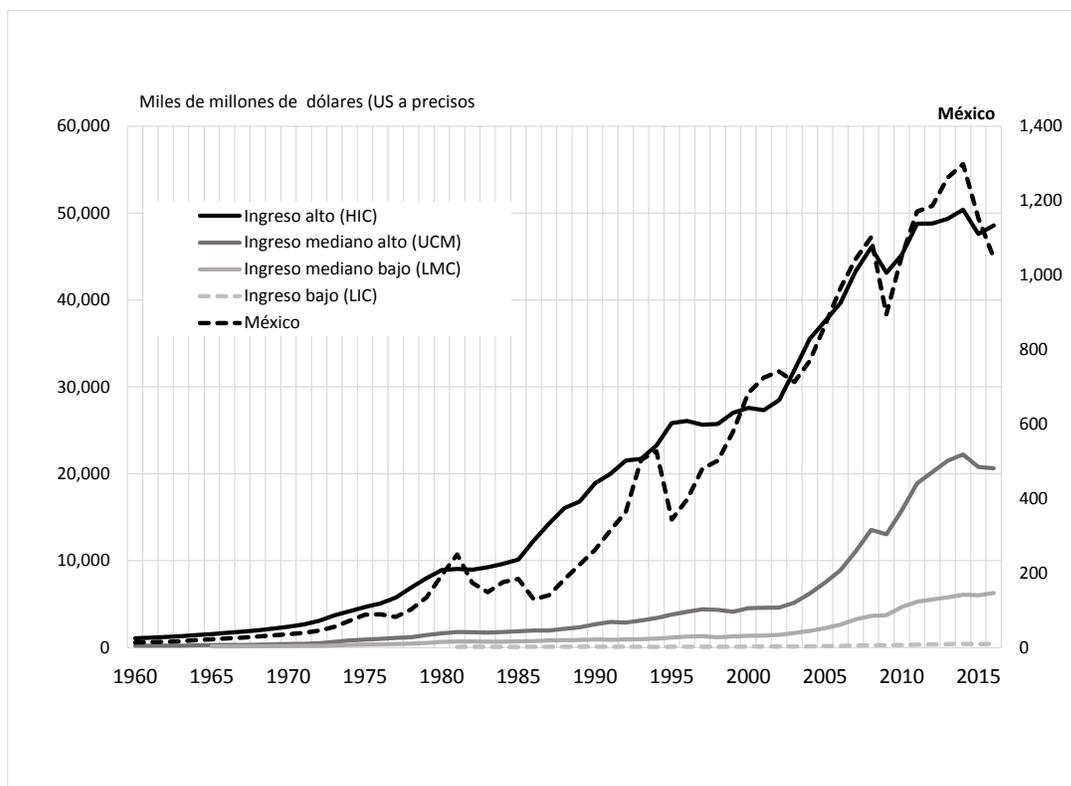
Tabla 1. Países por nivel de ingresos, perspectiva de mediano plazo

Países por nivel de ingreso	Total de países: 217	Total de países de América Latina por grupo de ingreso
Bajo	31	0
Mediano bajo	53	5 (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador)
Mediano alto	56	20 (Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, México, Panamá, Perú, Paraguay, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Venezuela)
Alto	77	5 (Aruba, Antigua y Barbuda, Chile, Trinidad y Tobago, Uruguay)

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo Mundial. PIB a precios de mercado*, 2018 (véase Tabla 1A del anexo).

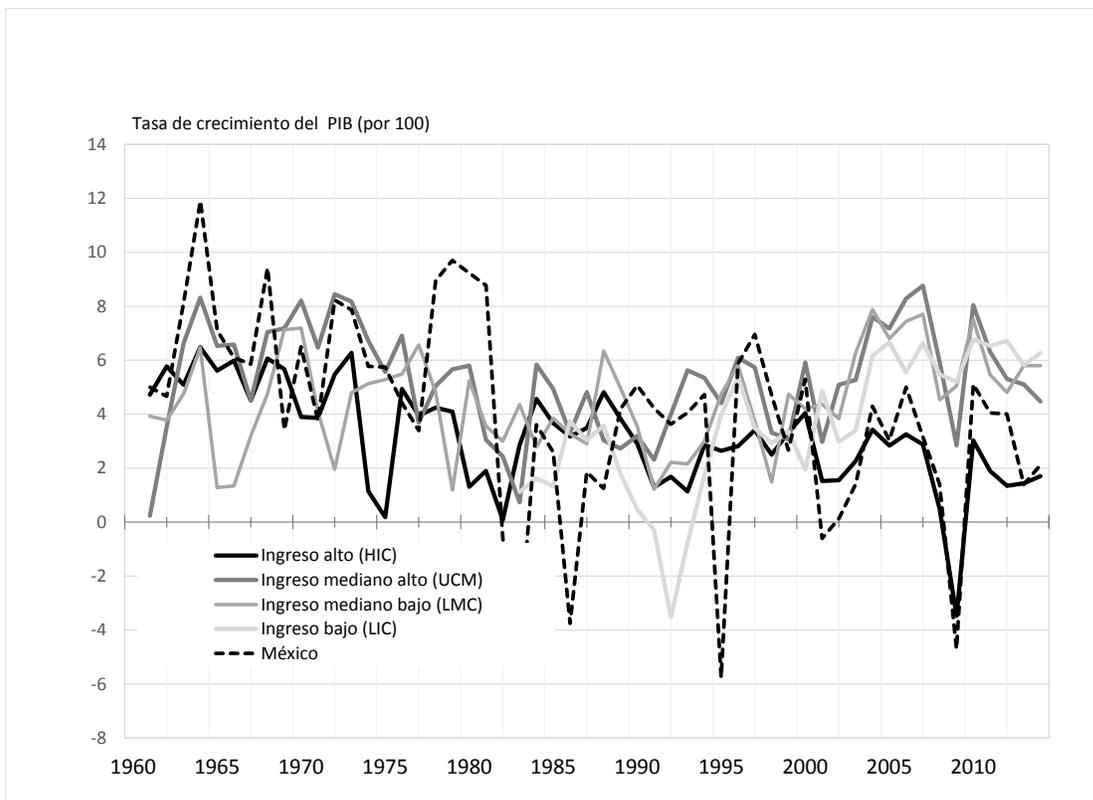
La Gráfica 1 muestra la preminencia del valor en dólares del PIB de los países con ingreso alto, que representan la mayor parte de éste a escala mundial (con más de 80% en la década de 1960 a cerca de tres cuartos en promedio durante el siglo XXI). La forma que adopta el valor es de una curva creciente. Igual acontece para México, aunque para éste las caídas en los años de eclosión de las crisis es más pronunciada: i) fines de la década de 1970; ii) mediados de la década de 1980; iii) las crisis económico-financieras de mediados de la década de 1990 y del segundo lustro del siglo XXI. Las tasas de crecimiento que se presentan en la Gráfica 2 cuentan una historia parecida para estos grupos de países, incluso los datos para México perfilan un comportamiento muy similar al de los países de altos ingresos y de mediano ingreso alto en el acontecer del siglo XXI.

Gráfica 1. Valor del PIB por grupos de países según nivel de ingreso, 1960-2016



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo Mundial. PIB a precios de mercado*, 2018.

Gráfica 2. Tasa de crecimiento medio anual del PIB por grupos de países según nivel de ingreso, 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo Mundial. PIB a precios de mercado*, 2018.

Deuda pública

De acuerdo con la ficha técnica del Banco Mundial, el indicador de deuda del gobierno central como porcentaje del PIB que compila con información del FMI y de la OCDE es el saldo total de obligaciones contractuales directas a plazo fijo del gobierno a otros pendientes en una fecha determinada. Incluye los pasivos internos y extranjeros, como dinero, depósitos a la vista, valores —excepto acciones—, y

préstamos. Y precisa que “Es el volumen bruto de pasivos del Gobierno menos el monto de acciones y derivados financieros en manos del Gobierno”.¹³

A partir de esta definición, y con los datos compilados por el BM, la Gráfica 3 muestra, de acuerdo con la clasificación del nivel de ingreso, el porcentaje promedio que representa la deuda del gobierno central respecto al PIB.¹⁴ Es necesario tener presente que esta relación empírica implica directamente el nivel de lo que se denomina “apalancamiento” de la economía, y aunque expresada en porcentaje, refiere a un efecto “tempo” en relación con los años requeridos que tiene una economía para saldar la deuda, y la cuestión de fondo es si la deuda solventa problemas coyunturales o se utiliza para financiar proyecto de desarrollo de largo plazo.

Respecto a los datos, en la gráfica se observa que los países de ingreso bajo —al menos en la parte final del siglo xx—, en términos reales, tienen comprometido en promedio todo su PIB en relación con la deuda de sus gobiernos, situación que ha venido descendiendo en estas dos primeras décadas del siglo xxi hasta niveles por abajo del 60% del PIB.¹⁵

De acuerdo con el FMI, la gestión de la deuda pública, en tanto proceso por el que se establece y aplica una estrategia para gestionar con prudencia la deuda a fin de satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y alcanzar sus objetivos de costo y riesgo, conlleva acotar el servicio de la misma sin poner en riesgo a la

¹³ Banco Mundial “Deuda del gobierno central, total (% del PIB)”, Indicadores de desarrollo Mundial, 2018. En [<https://datos.bancomundial.org/>], consulta: 28 de mayo de 2018. El propio BM precisa como fuente al Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco y la OCDE.

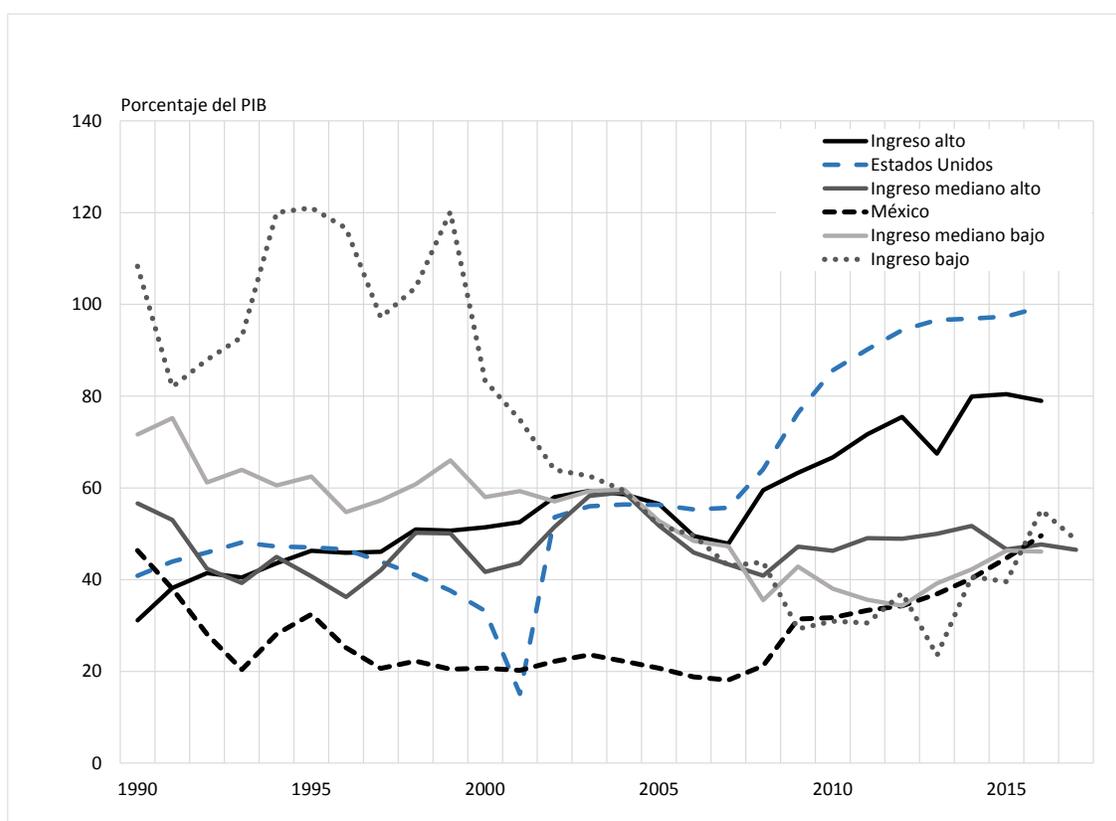
¹⁴ En relación con estos datos el BM hace algunas precisiones entre éstas, que a pesar de sus esfuerzos por estandarizar la recolección de los datos, las estadísticas no son siempre comparables.

¹⁵ Al inicio de la Unión Europea y Monetaria (UEM), la media de esta relación de los países de esa región era de 60% en el año de 1992, por lo que diversos diagnósticos la toman como referencia. También se ha considerado que el óptimo del valor de esta relación es la que tuvo Estados Unidos en el periodo de la segunda posguerra, que fue del orden de 2/3 del PIB. Véase G. R. M. Dasi, “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XIII, núm. 39, septiembre, España, 2011. En [<http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/Revista-39.pdf>]; y S. Rao Aiyagari, *The Optimum Quantity of Debt*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1997. En: [<https://minneapolisfed.org/research/sr/sr203.pdf>].

propia economía; de hecho, es usual que no se destine más del 10% del PIB al pago de la deuda.

En el caso de México, al inicio del siglo XXI la relación se situó alrededor de 20%, para empezar a crecer a partir del segundo quinquenio; actualmente se ubica en alrededor de 50 puntos porcentuales del PIB. A pesar de este nivel, México no se ubica entre los países de la OCDE más endeudados, como es el caso de Reino Unido, Canadá, España, Francia, Estados Unidos, Portugal, Italia, Grecia y Japón, cuya relación es mayor a 100 por ciento.¹⁶

Gráfica 3. Porcentaje del saldo de la deuda de los gobiernos centrales en relación con el PIB por grupos de países según nivel de ingreso, 1990-2017¹



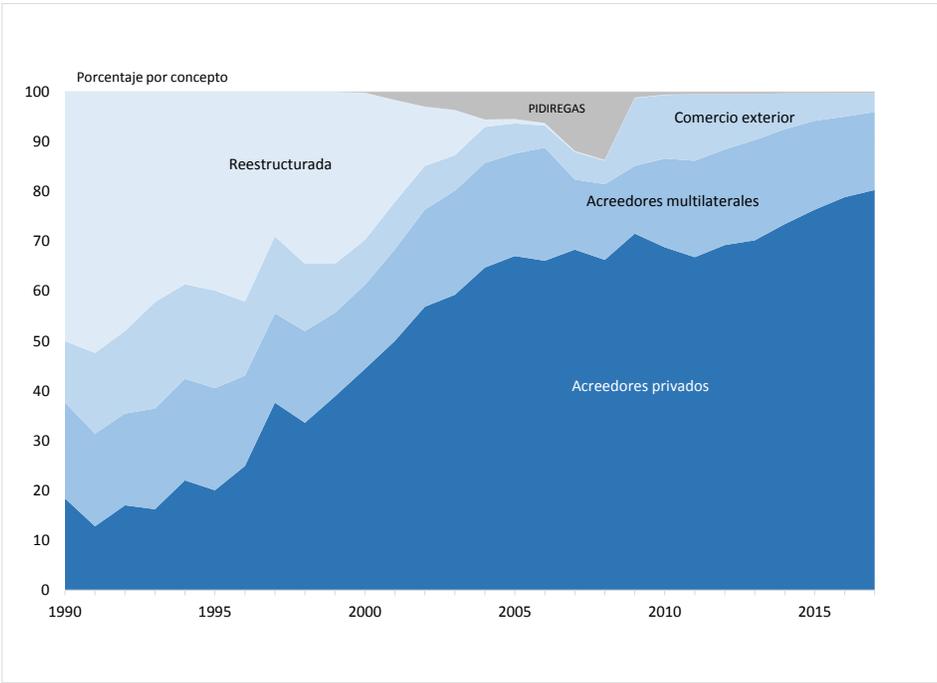
¹Promedio simple.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, Deuda del gobierno central, total (% del PIB), 2018; y SHCP, Deuda neta total del sector público federal, 2017. En: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Segundo trimestre.

¹⁶ La OCDE sitúa esta relación en 53% para México en 2015. Véase OCDE, *General government debt*, 2015. En [<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>]

Asimismo, para el caso de México, llama la atención que de sus cinco componentes de la deuda pública federal (acreedores privados, acreedores multilaterales, comercio exterior, reestructura y PIDIREGAS), sean los acreedores privados los que mayor crecimiento presenten; van de un nivel similar al de los acreedores multilaterales al inicio de la década de 1990, alrededor de 20%, a casi cuatro veces ese porcentaje en lo que corre del siglo XXI (80% en 2017).

Gráfica 4. Porcentaje del saldo de la deuda del sector público federal por concepto, 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *Estadísticas oportunas de las finanzas públicas*, 2018. En [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx], consulta: 4 de julio de 2018.

Desempleo y economía informal

A escala global, en 2016 hubo 3,251 millones de personas ocupadas. De éstas, en América Latina sumaron 286.1 millones, y en México había 54.8 millones de personas empleadas. Sin embargo, la OIT indica que 2 mil millones de personas ocupan un empleo informal; gran parte de ellas en los países emergentes y en los

países en desarrollo. La mayoría carece de protección social, de derechos laborales y de condiciones de trabajo decentes.¹⁷

En relación con el desempleo, de acuerdo con el más reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo mundial se está estabilizando; a su vez el desempleo y los déficits de trabajo decente se mantendrán a niveles persistentemente altos en muchas regiones del mundo.¹⁸ En cuanto al trabajo decente, la visión de los organismos internacionales y la aspiración que en el “deber ser” orientaría la creación de nuevos puestos de trabajo, implica que contar con un trabajo bueno e incluyente es el primer paso para salir de la pobreza y erradicar otros problemas sociales.¹⁹

Para esta organización, el desempleo se define como una situación extrema de la falta total de trabajo. Las personas desocupadas, en el periodo de referencia, no tienen un empleo ni han trabajado al menos una hora en actividades económicas (actividades dentro de la frontera de producción).²⁰ La OIT estima que la tasa de desempleo mundial para 2018 experimentará un leve descenso hasta el 5.5% respecto a su nivel de 5.6% de 2017, lo que podría ser un cambio en relación con el ascenso que mostró dicha tasa en los recientes tres años. En volumen, la tasa implica que en 2018 habrá más de 192 millones de personas desocupadas, y para 2019 dicho organismo proyecta que el número de desempleados aumente en 1.3 millones.

Para la OIT obtener los resultados de la transformación estructural en materia de trabajo decente conlleva, primero, a que habrán de emprenderse iniciativas de

¹⁷ OIT, *Economía informal*, 2018. En [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang-es/index.htm], consulta: 5 de julio de 2018.

¹⁸ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2018*, 2018. En [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/WCMS_615674/lang-es/index.htm], consulta: 18 de mayo de 2018.

¹⁹ WB, *Jobs and Development*, 2018. En [<http://www.worldbank.org/en/topic/jobsanddevelopment/overview>]

²⁰ En apego a esta definición, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía indica que “La Tasa de Desocupación (TD), que se refiere al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad por obtener empleo”. Véase INEGI, “Indicadores de ocupación y empleo”, comunicado de prensa núm. 141/18, 2018. En [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018_03.pdf].

política firmes que impulsen la formalización, el empleo de calidad y la productividad en el sector de los servicios.

Aún más, si se consideran los resultados de la segunda transición demográfica, también habrá que tener en cuenta una fuerza de trabajo en creciente envejecimiento y ayudar a los trabajadores de edad a adaptarse a la transformación del mundo laboral. En algunos países en desarrollo, como México, aunque se han tomado previsiones de política y jurídicas en esta materia, así como diagnósticos amplios del envejecimiento, el empleo y el sistema de pensiones, esto podría no ser suficiente. La estructura del mercado de trabajo es diversa, no todo el empleo formal es homogéneo y no todas las informalidades son las mismas.

Además, hace más de tres décadas, distintas voces académicas y de organismos, como la propia OIT, indicaron que la existencia de la informalidad (en el empleo y en la economía) no era una cuestión exclusiva de los países en vías de desarrollo, de un fenómeno que se derivara sólo de un desfase económico-demográfico, o que sólo se nutriera de elementos económicos y de fallas en la regulación estatal, sino que la economía informal es objeto de análisis e intervención en los propios países desarrollados.

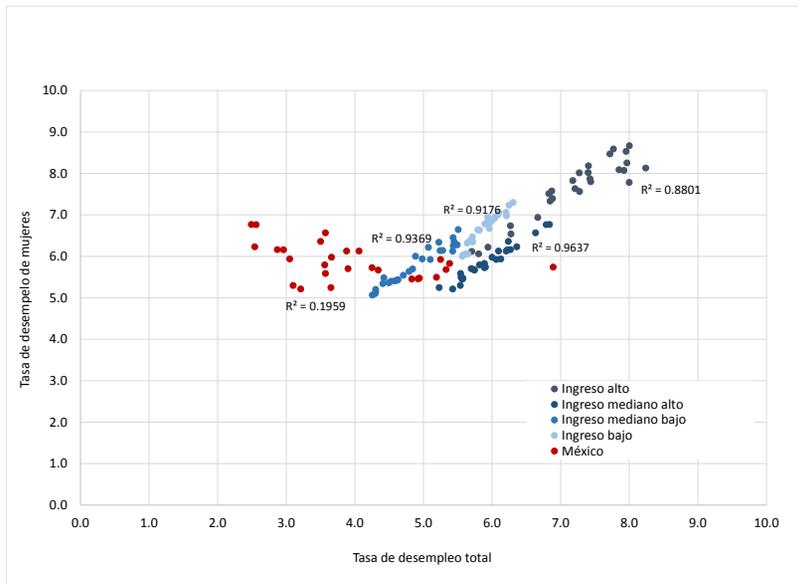
La política pública desplegada para la atención de la economía informal en diversos países de la región latinoamericana atiende causas múltiples, similares o únicas, como la excesiva regulación estatal, la baja calidad de las instituciones y de los servicios públicos, la alta o excesiva carga tributaria, así como la falta de fiscalización, la falta de voluntad de pagar impuestos y los costos de la seguridad social; incluso hay un distanciamiento de la legislación y reglamentos de la realidad de las micro y pequeñas empresas, así como una percepción de que las habilidades y capacidades personales son adecuadas para el mercado laboral informal.

Las medidas de política van desde afrontar la especificidad del mercado laboral (formalización del empleo, con los costes asociados a ello), de los pequeños negocios (mejora regulatoria-simplificación de trámites, definición de carga tributaria, créditos y capacitación para elevar la productividad), y hacia el comercio ambulante. Un lugar analítico común en la literatura especializada sobre el tema de

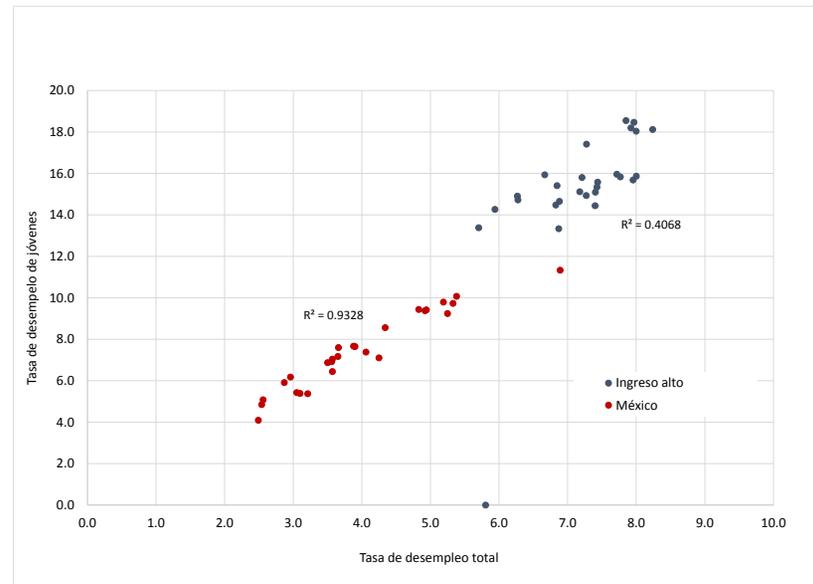
la economía informal consiste en rebasar la dicotomía intervención o retiro del Estado, y asimilar que éste lleva a cabo decisiones que conducen a acciones en ámbitos perfectamente acotados.

En las gráficas 5 y 6 se presenta la relación entre la tasa de desempleo total, la de mujeres y la estimada para los jóvenes (15 a 24 años de edad). Destacan la condición de desempleo de éstos últimos, pues llega a alcanzar valores hasta del doble que el estimado para la tasa de desempleo total en los países de altos ingresos (mayor a los 15%). En México la situación es similar, pero la tasa es en promedio menor a 10%, y a diferencia de los países de altos ingresos, la tasa de desempleo de los jóvenes está altamente correlacionada con la tasa de desempleo de la población.

Gráfica 5. Relación entre la tasa de desempleo total y de mujeres por nivel de ingreso (países), 1991-2017 (tasas por 100)



Gráfica 6. Relación entre la tasa de desempleo total y de jóvenes (15 a 24 años) por nivel de ingreso (países), 1991-2017 (tasas por 100)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Tasa de desempleo*, 2018.

Educación

De acuerdo con el más reciente informe del Banco Mundial (2018) sobre desarrollo global, “Aprendiendo a cumplir con la promesa de la educación”, sin aprendizaje no se puede cumplir la promesa de eliminar la pobreza extrema y de crear oportunidades compartidas y de prosperidad para todos. La educación es uno de los motores más importantes para terminar con la pobreza, para mejorar la salud, la igualdad de género, la paz y la estabilidad.

El BM indica que los niveles de aprendizaje siguen siendo alarmantemente escasos, sobre todo en los países de bajos ingresos. En éstos, los jóvenes completan la educación básica sin adquirir las habilidades matemáticas, de lectura y escritura que permitan superar la barrera del analfabetismo. Señala también que incluso en países de ingresos medios, muchos estudiantes no adquieren las habilidades básicas que esperan los empleadores para desempeñarse en un puesto de trabajo, y cifra este problema en alrededor de 250 millones de niños en todo el mundo; éstos son incapaces de leer y escribir, a pesar de que pasan tres o más años en la escuela.

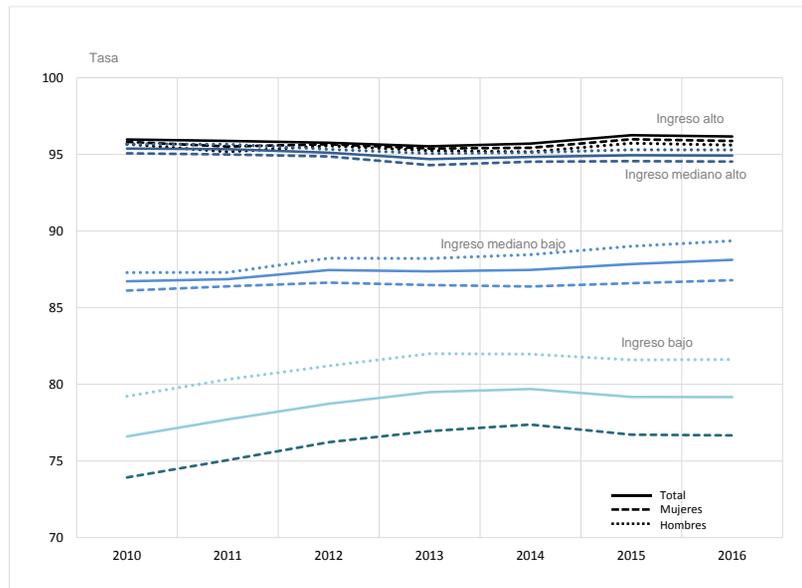
Para muchos organismos internacionales y para todos los países del orbe desde hace más de medio siglo no está a discusión garantizar el derecho humano a una educación básica; entonces transitar de la educación al aprendizaje es una tarea pendiente. De acuerdo con el BM, esta crisis de aprendizaje amplía las brechas sociales en lugar de corregirlas, reducirlas o eliminarlas. El binomio educación-aprendizaje implica para los jóvenes, y en especial para los jóvenes de los países de bajos ingresos, mantener y profundizar sus desventajas: una es la pobreza en la que crecieron y viven, y otra que pueden llegar a la adultez sin incluso haber desarrollado las habilidades elementales de la vida.

En las gráficas 7 y 8 se presenta información para lo que el BM denomina “educación secundaria” y nivel de ingreso de los países. En relación con la clasificación del Banco Mundial, la “educación primaria” va de 1 a 5 grados, la “educación secundaria inferior” de 6 a 9 grados, y la “educación secundaria superior”

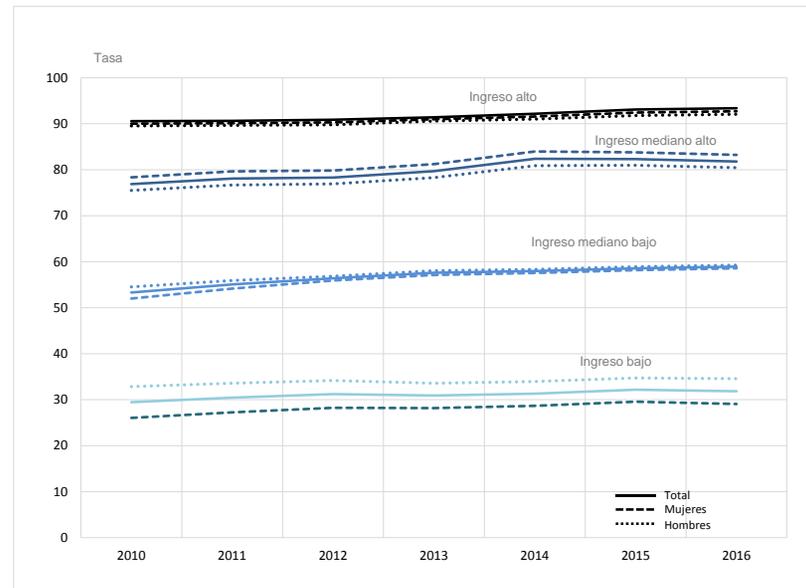
de 10 a 12 grados de escolaridad. De la información estadística compilada por el BM surgen diferencias considerables por tipo de educación, nivel de ingreso y género (gráficas 7 y 8):

- La tasa neta de inscripción en educación primaria es similar entre los países de ingreso alto y mediano alto, cercana al 100%; hay pequeñas diferencias a favor de la matriculación de mujeres en los primeros, y a favor de los hombres en los segundos;
- En los países de ingreso mediano bajo y de ingreso bajo la tasa de matriculación se sitúa por debajo de los 90 puntos porcentuales y de los 80 puntos porcentuales, respectivamente; en ambos casos hay una tasa mayor para los varones, diferencia que llega a alcanzar un valor cercano a 5 puntos porcentuales.
- Para la educación secundaria la tasa neta de inscripción presenta valores superior a 90% en los países de ingreso alto, pero inferior a las tasas de educación primaria; en los países de ingreso mediano alto las tasas están por debajo de 80%, mientras que en los países de ingreso mediano bajo e ingreso bajo se presentan en promedio valores aún más bajos, por debajo de 60% por ciento y apenas de 30%, respectivamente.
- Por último, en cuanto a cómo se distribuye porcentualmente la matriculación en la educación secundaria, destaca que en los países de alto ingreso y en los de ingreso mediano alto los estudiantes en programas de educación vocacional llegan a representar hasta 17% en el caso los hombres, mientras que en los países de ingreso mediano bajo e ingreso bajo se sitúan por debajo del 7% (Gráfica 9).

Gráfica 7. Tasa neta de matriculación en educación primaria por nivel de ingreso de los países, 2010-2016 (tasas por 100)

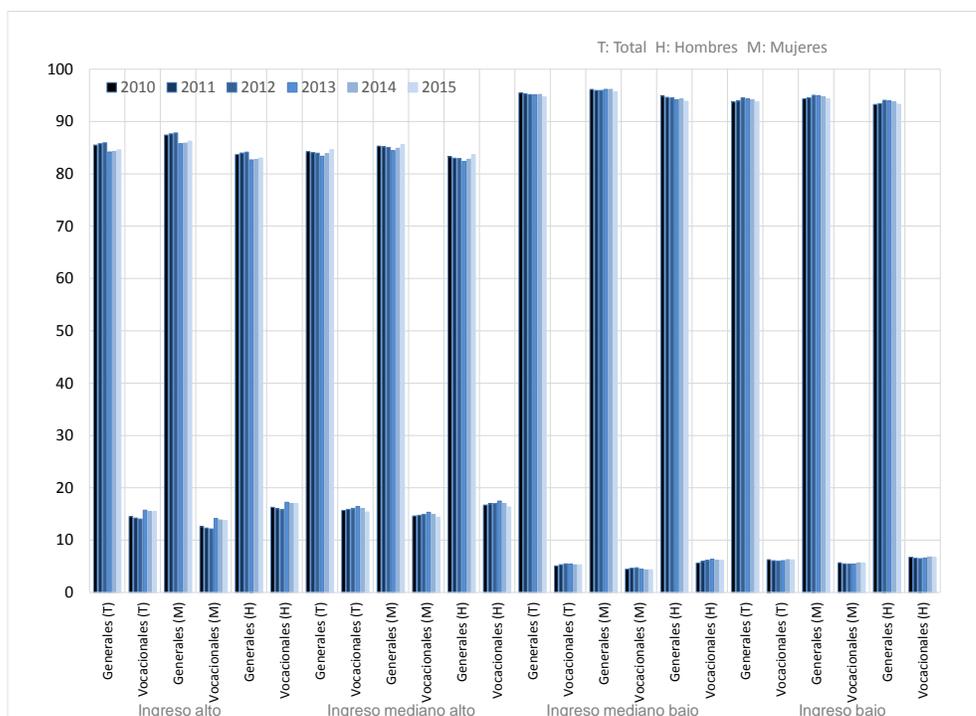


Gráfica 8. Tasa neta de matriculación en educación secundaria por nivel de ingreso de los países, 2010-2016 (tasas por 100)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Educación*, 2018. En [<http://datatopics.worldbank.org/education/>], consulta: 6 de julio de 2018.

Gráfica 9. Distribución porcentual de los estudiantes en nivel secundaria por tipo de programa de matriculación (general y vocacional), nivel de ingreso de los países y sexo, 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, Educación, 2018. En [http://datatopics.worldbank.org/education/], consulta: 6 de julio de 2018.

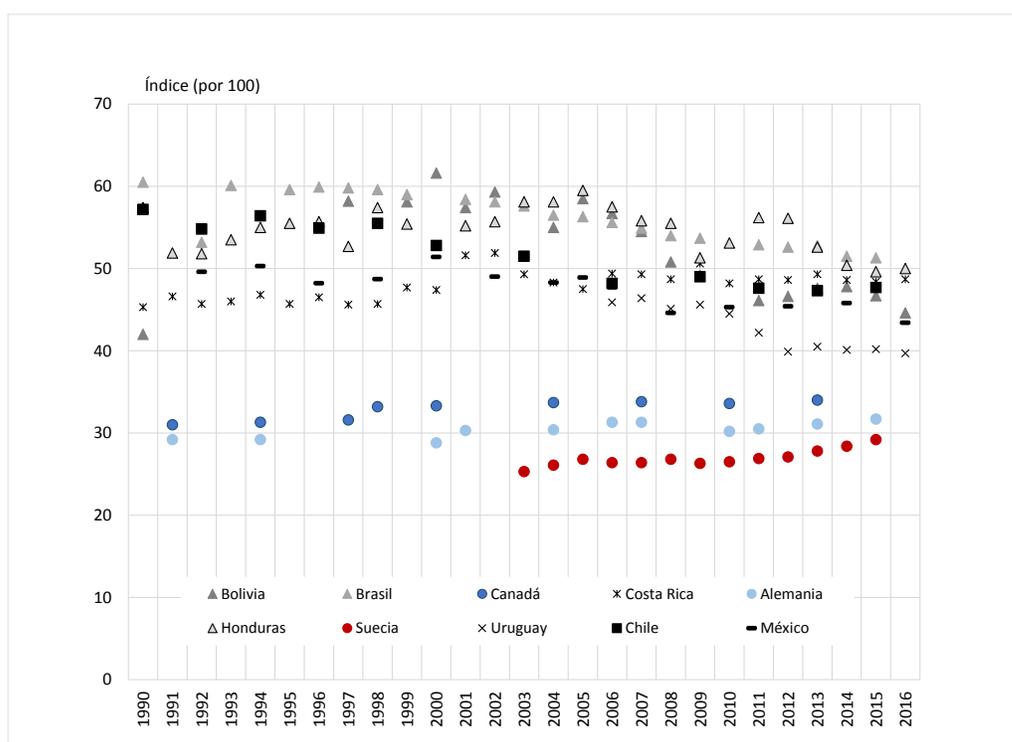
Concentración del ingreso

En relación con la concentración del ingreso, una medida usual que se asocia también con la pobreza es el Índice de Gini. Éste mide el grado en que la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente igual (como usualmente se relaciona la población y el ingreso a través de la curva de Lorenz). El índice de Gini mide el área entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como un

porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea, un índice de 0 representa igualdad perfecta, mientras que un índice de 100 implica desigualdad perfecta.²¹

En la Gráfica 10 se muestran los valores para un conjunto de países seleccionados arbitrariamente de Europa y América. De éstos destaca la mejor distribución que en general presentan los países europeos con valores del índice por debajo del 40%. Por el contrario, en el caso de América Latina, con excepción de Uruguay, nuestros países muestran una tendencia hacia la concentración del ingreso, destacando en años recientes los casos de Honduras y Bolivia.

Gráfica 10. Valores del Índice de Gini para países seleccionados de América y Europa, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Gini index (World Bank estimate)*, World Bank Data, 2018. En [<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>], consulta: 8 de julio de 2018.

²¹ Traducción libre, véase BM, *Gini index (World Bank estimate)*. World Bank Data, 2018. En [<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>], consulta: 8 de julio de 2018.

A modo de revisión y como elementos cuantitativos para el desarrollo social: un balance de la pobreza en México y en América Latina²²

En este 2018 la Comisión Económica para América Latina, en su panorama social, presentó sus estimaciones regionales actualizadas sobre pobreza y pobreza extrema. Estas estimaciones muestran que después de poco más de una década de reducción de tales problemáticas (entre 2002 y 2014), hay un incremento de ambas en el bienio 2015-2016.

- En el caso de la población en pobreza, su reducción fue de casi 15 puntos porcentuales. Su valor pasó durante el periodo indicado de 45.9 a 30.7% de la población de la región, en términos absolutos pasó de 233 a 187 millones de personas, mientras que el porcentaje de población en pobreza extrema tuvo una reducción de sólo dos puntos porcentuales, pasando de 12.4 a 10.2%, representando 63 y 62 millones de personas, respectivamente. Es decir, en el caso de la pobreza extrema su volumen se mantuvo prácticamente estable.
- En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estima que el número de personas en situación de pobreza entre 2010 y 2016 rebasó los 50 millones de personas, y que en 2014 se tuvo el mayor número en esta segunda década del siglo XXI. En 2010 la estimación ubica su número en 52.8 millones, en 2012 en 53.3 millones, en 2014 en 55.3 millones y en 2016 en 53.4 millones.²³
- En términos porcentuales, la población en pobreza representó 46.1, 45.5, 46.2 y 43.6% de la población total en cada año indicado. En el caso de la pobreza extrema, en el país la cifra fue de 11.3% en 2010, de 9.8% en 2012, de 9.5% en 2014 y de 7.6% en 2016.

Los resultados analíticos de la CEPAL apuntan hacia el hecho de que en el periodo de reducción de la pobreza hubo una relación importante entre la redistribución del ingreso de los hogares y el bajo crecimiento económico, proceso en el que también

²² CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2018; y CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*, 2015.

²³ CONEVAL, "CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016", comunicado de prensa núm. 9, 2017. En [<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>], consulta: 24 de mayo de 2018.

han sido relevantes los sistemas de pensiones y las transferencias asociadas a las políticas de reducción de la pobreza.

- El registro del Banco Mundial de las tasas de crecimiento del PIB hace patente que la actividad económica en la región ha tenido valores bajos al inicio del siglo XXI (inferiores a 1% entre 2000-2002), valor negativo en 2009 y una pronunciada caída luego de la recuperación de 2010, llevándola a valores negativos en 2016.
- México, como parte de la región, no es ajeno a esta trayectoria, mostrando un comportamiento coincidente al inicio del siglo e incluso con un valor negativo mayor en 2009; sin embargo, desde 2013 la caída de la tasa, luego de la recuperación de 2010, se ha revertido, aunque con valores positivos moderados en promedio, apenas superior al 2 por ciento.

Como lo pronosticó la CEPAL, la actividad económica de América Latina y el Caribe se contrajo en 2016, y aunque se esperaba que creciera 1.5% en 2017, sólo creció en 1.2%, y para 2018 se pronostica un crecimiento de 2.2 por ciento.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que el crecimiento del PIB en 2017 fue de 2.3%, y para 2018 crecerá entre 2.0 y 3.0%, mientras que para 2019 anticipa una expansión de entre 2.5 y 3.5 por ciento.

Por su parte, la tasa de variación del PIB de la región, asociada incluso a una medida gruesa, como lo es la tasa de crecimiento del PIB per cápita, muestra en el pasado reciente que para el bienio 2014-2016 sus valores son negativos, cercanos a -2.0% para la región.

- Bajo este contexto, y ante el incremento demográfico en cerca de 150 millones de personas que atravesará la región entre 2000 y 2020, y de más de 25 millones para el caso de México, es de esperarse que la relación descrita por la CEPAL entre pobreza, crecimiento económico y transferencias gubernamentales se mantenga, aunque es necesario profundizar en el conocimiento de la retroalimentación e interrelación entre fenómenos de distintos campos de la vida social, económica y política.

La CEPAL señala que la pobreza y la pobreza extrema afectan más a los niños, adolescentes y jóvenes, lo que implica grandes riesgos para el desarrollo de las personas y de la región, y destaca el aumento de la feminización de la pobreza en los tramos de población joven y adulta. Tal vez convenga mantener un enfoque que no fija la pobreza a las personas de manera singular o individual, sino que ésta tiene un anclaje social que aflige a familias y grupos sociales enteros. En principio los niños y los jóvenes forman parte de unidades colectivas como las familias o los hogares, y las mujeres en términos de la feminización de la pobreza implican, además de una desigualdad de género, la existencia de familias donde ellas son el sustento económico cotidiano, para no hablar del apoyo emocional o anímico, de cuidado y atención en materia de educación, preparación de alimentos y salud para sus hijos.

- A nivel de datos, el CONEVAL estima que en 2014 el porcentaje de mujeres en situación de pobreza fue de 46.3% y para 2016 pasó a 44.0%, en tanto que el porcentaje de hombres en situación de pobreza pasó de 46.0 a 43.0% entre 2014 y 2016.
- Se estima que la población menor de 18 años en condición de pobreza pasó de 53.9 a 51.1% entre 2014 y 2016; entre los jóvenes de 12 a 29 años estos valores fueron de 47.1 y 44.3%, mientras que en los adultos mayores fueron de 45.9 y 41.1%, respectivamente.

En diciembre de 2017, en materia de opinión pública, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) divulgó los resultados de la encuesta “Situación económica y salario mínimo”. En ella, al referirse a la economía personal:

- 17.9% de los entrevistados considera que en los últimos 12 meses su situación económica ha mejorado (15.8 indican que ha mejorado poco y 2.1 que ha mejorado mucho). En sentido opuesto, 64.4% cree que su situación ha empeorado (38.3 indica que ha empeorado mucho y 26.1 que ha empeorado poco).

- En este marco, 89.1% de los entrevistados percibe que en su familia rinde menos el dinero que ganan, 5.7% considera que le rinde igual y 4.1% aprecia que le rinde más.

Y en abril pasado también publicó los resultados de su encuesta “Pobreza en México”. En ésta se le pregunta a la población qué es ser pobre, debido a su metodología y considerando las primeras tres menciones:

- Para 70.2% de los entrevistados ser pobre es no tener empleo, 51.8% la falta de recursos para salir adelante, 51% no tener para comer, 27.3% no tener casa, 23.5% no tener servicios médicos, 18.5% no tener estudios (educación), 16.9% no tener una casa digna.
- Asimismo, los entrevistados indican que el segmento poblacional que se encuentra mayormente afectado por la pobreza es el de la población indígena (46.9% de las menciones), le sigue la población rural (25.3% de las menciones), los migrantes (16.3% de las menciones), y la población urbana (11.3% de las menciones).
- Además, al considerar las tres primeras menciones acerca del porqué existen los pobres, los entrevistados señalaron que: el gobierno no funciona bien (93.8%), que no trabajan lo suficiente (45.6%), que la educación es insuficiente (29.7%), que ninguna institución les ayuda (25.8%), que la sociedad es injusta (16%), que los pobres no se ayudan entre ellos (13.2%), que en el mundo siempre hay pobres y ricos (6.8%), que han tenido mala suerte (2.1%), que es la voluntad de Dios (2.1%).
- Por último, los resultados de la encuesta muestran que para acabar con la pobreza, 52% de los encuestados menciona que es necesario generar más empleos, 47.5% mejores salarios, 42.2% que los ricos paguen más impuestos, 36.4% mejor educación, 16.3% mejores planes del gobierno, 16.1% acabar con la corrupción, 13.6% que el gobierno dé apoyos, 12.7% que el gobierno trabaje más, 4.8% más solidaridad y 0.3% no sabe/no contesta.

Anexo

Tabla 2A. América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales

Instrumento internacional	Año	Firma	Ratificado/ Adherido	Total
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	1979	0	33	33
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	0	33	33
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105)	1957	0	33	33
C182 - Peores formas de trabajo infantil	1999	0	33	33
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1963	0	32	32
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	2006	2	30	32
C111 - Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), OIT.	1958	0	31	31
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	1	29	30
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	1	27	28
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños	2000	0	28	28
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire	2006	0	26	26
Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"	1988	4	16	20
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	2	17	19
C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) (núm. 97)	1949	0	16	16
C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, OIT.	1989	0	15	15
C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189)	2011	0	13	13
C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)	1952	0	10	10
C118 - Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (núm. 118)	1962	0	9	9
C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143)	1975	0	1	1
C048 - Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (núm. 48)	1935	0	0	0
C157 - Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (núm. 157)	1982	0	0	0

Fuente: CEPAL, *Institucionalidad social para América Latina y el Caribe*, 2018. En [https://dds.cepal.org/bdips/dim14.php], consulta: 5 de julio de 2018.