

Informe sobre Desarrollo Humano México 2016



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Desigualdad y Movilidad



**Informe sobre Desarrollo Humano México 2016.
Desigualdad y movilidad**
<http://www.mx.undp.org/>

Copyright © 2016

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440, col. Lomas de Chapultepec, delegación
Miguel Hidalgo, c.p.11000, México, DF.

Elaborado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD).

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas
no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de
sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación
ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas
mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier
forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, de
fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Corrección de estilo: Juan Antonio Rosado Z.
Diseño editorial: Alejandro Espinosa/Sonideas
Impreso en México por Danda Diseño e Impresión

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) EN MÉXICO

Silvia Rucks

*Representante Residente a.i.
(2016)*

Marcia de Castro

*Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en México
Representante Residente
(2012-2015)*

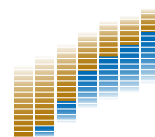
María del Carmen Sacasa Ventura

*Representante Residente Adjunta
(2011-2015)*

Cynthia Valdés

*Directora del Programa de Reducción de la Pobreza
y Competitividad Productiva*

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

EQUIPO ENCARGADO DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2016

Oficina de Investigación en Desarrollo Humano
(OIDH), PNUD México

Rodolfo de la Torre García

Coordinador y autor principal

Cristina Rodríguez García

Coordinadora de investigación y análisis

Perla Estefanía Praz Becerril

Editora

Constanza Mier y Terán Ruesga

Especialista en política pública

Ana Paola Ramírez Moreno

Especialista en análisis cuantitativo

Wendy Sánchez Núñez

Especialista en indicadores sociales

Leticia López Tiznado

Angélica Martínez Leyva

Asistentes de investigación

Karla Pholet Martínez Ávila

Asistente de administración

Colaboradores externos

Roberto Vélez Grajales

*Consultor principal y coautor
CEEY*

Consultores

Raymundo M. Campos Vázquez

COLMEX

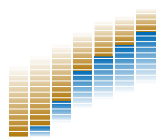
Juan Enrique Huerta Wong

UPAEP

Héctor Moreno Moreno

Paris School of Economics

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

CONSEJO ASESOR

Eduardo Bohórquez López

Fundación Este País

Fernando Cortés Cáceres

FLACSO-UNAM

Gerardo Esquivel Hernández

COLMEX

Alejandro Guevara Sanginés

Universidad Iberoamericana

Edna Jaime Treviño

México Evalúa

Vanessa Rubio Márquez

SEDESOL

Claudia Maldonado Trujillo

CIDE

Ciro Murayama Rendón

INE

Mónica E. Orozco Corona

Consultora

Gabriel Rivera Conde y Castañeda

SEP

Rosa María Rubalcava Ramos

Investigadora y consultora independiente

Rodolfo Tuirán Gutiérrez

SEP

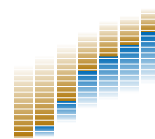
Carlos Urzúa Macías

ITESM-Ciudad de México

Félix Vélez Fernández-Valera

INEGI

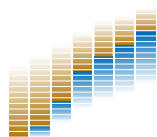
INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Índice

Prefacio	9
Agradecimientos	11
Resumen ejecutivo	13
Objetivos y enfoque	13
Panorama general	13
La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y municipios	14
La movilidad de oportunidades en el ciclo vital	14
El mercado laboral: un detonador de la movilidad igualadora de oportunidades	16
Implicaciones de política pública	16
Acrónimos y abreviaturas	19
Introducción	21
CAPÍTULO 1	
La oportunidad: de la menor desigualdad a la mayor movilidad	25
1.1 Desarrollo humano y movilidad	25
1.2 La dinámica del desarrollo y la movilidad igualadora de oportunidades en México	28
CAPÍTULO 2	
La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y municipios	35
2.1 El contexto local y las oportunidades para las personas	35
2.2 La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y los municipios	36
2.3 Factores que contribuyen a la movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas	39
2.4 Las políticas públicas para la movilidad igualadora de oportunidades en entidades federativas y municipios	44
CAPÍTULO 3	
La movilidad igualadora de oportunidades en el ciclo vital	49
3.1 Las dimensiones básicas del desarrollo humano en el ciclo vital	49
3.2 Movilidad absoluta e igualadora de oportunidades en el ciclo vital	56
3.3 Claves para la movilidad en el ciclo vital: mercado laboral y distribución del gasto público	59
3.4 Políticas públicas para la movilidad igualadora de oportunidades en las etapas del ciclo vital	69



CAPÍTULO 4

El mercado laboral: un detonador de la movilidad igualadora de oportunidades 75

- 4.1 Los obstáculos a la movilidad en el mercado laboral 76
- 4.2 La movilidad absoluta e igualadora en el mercado laboral 79
- 4.3 Políticas públicas para la movilidad igualadora ascendente de los ingresos en el mercado laboral 80

Conclusiones 87

- Integración de las entidades federativas con mayor rezago 87
- Redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida 88
- Fortalecimiento del mercado de trabajo formal 89

Recomendaciones de política pública 90

Referencias 95

NOTA TÉCNICA 1

Armonización del IDH 1950-2010 103

NOTA TÉCNICA 2

Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel de hogares e individuos 104

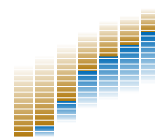
ANEXO 1

Panorama del Desarrollo Humano en México, 2012 108

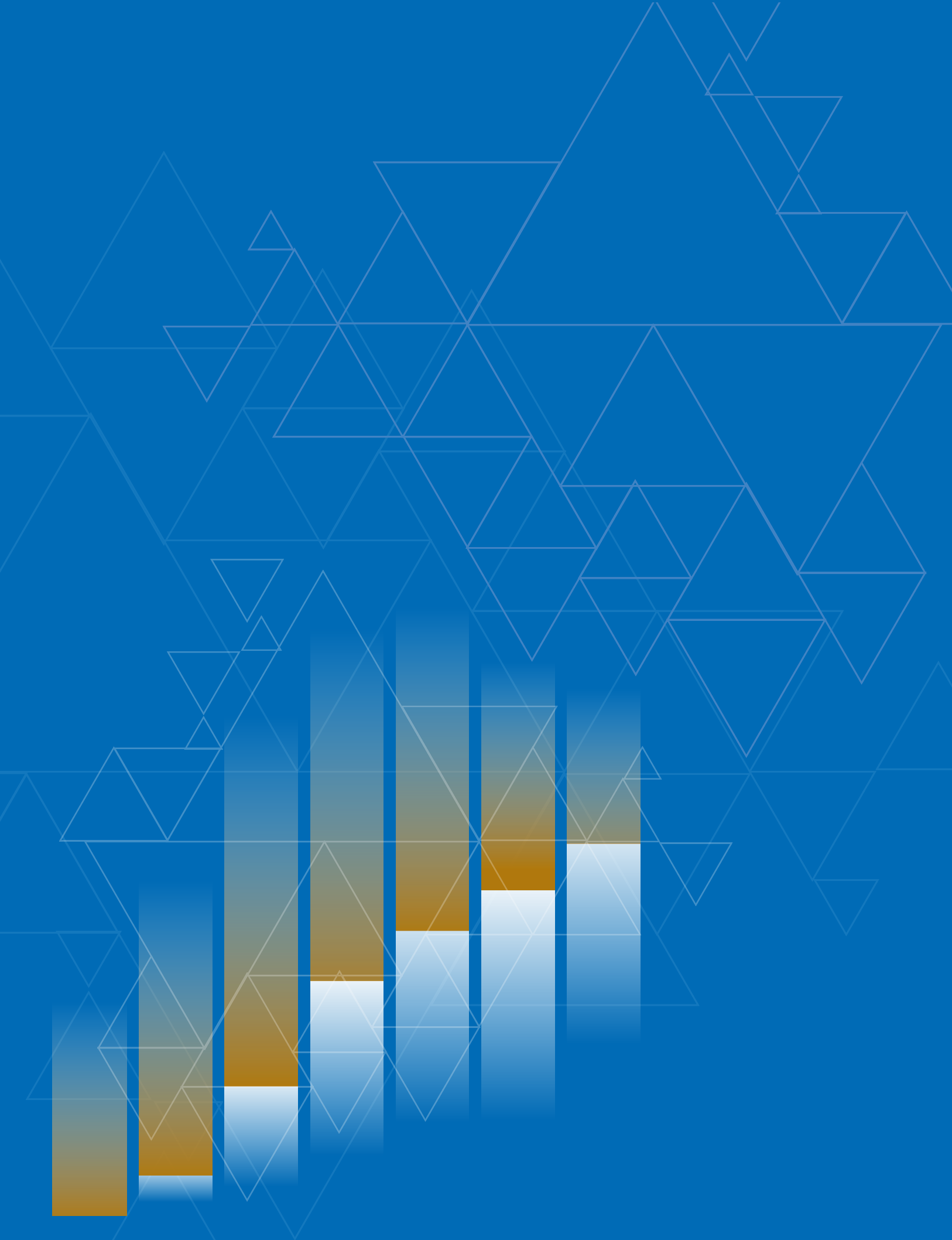
ANEXO 2

Índice de Desarrollo Humano (IDH) armonizado y sus componentes por entidad federativa [metodología tradicional], 1950-2010 110

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD



Prefacio

El año 2016 es propicio para debatir, tomar medidas y dirigir recursos en favor del desarrollo de las personas. En la segunda mitad de la presente administración, once reformas estructurales emprendidas estarán dando frutos para impulsar el crecimiento económico, fortalecer los derechos de los mexicanos y afianzar la democracia. Además, el primer día del año entró en vigor la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que marca la pauta para construir un mundo más justo y equitativo para las generaciones presentes y futuras.

La transformación estructural vivida recientemente en el país es la más amplia y profunda en décadas; abarca cambios fundamentales en la economía, el marco de derechos y la vida social, y se esperan frutos de él en el corto y mediano plazo. Por otra parte, la Agenda, aprobada en septiembre pasado por los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), representa una oportunidad para construir un marco de desarrollo sostenible e incluyente en el mediano y largo plazos.

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad* es la contribución más reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al debate público en favor del bienestar de las personas. La publicación busca dirigir la atención del gobierno y de la sociedad civil hacia uno de los retos más apremiantes que enfrenta el país: lograr mayor desarrollo con menor desigualdad. El motor para enfrentar el desafío es la movilidad de las personas. Desde la perspectiva de desarrollo humano, este motor permite la ampliación de las opciones de vida (movilidad absoluta) y ayuda a reducir la desigualdad en las oportunidades (movilidad igualadora). El presente informe ofrece un panorama de la movilidad

de oportunidades en las entidades, municipios y para los individuos que habitan el país, los obstáculos que enfrenta y las posibles acciones para superarlos.

El diagnóstico muestra que México experimentó movilidad absoluta de oportunidades ascendente al inicio del siglo XXI y también una mayor movilidad igualadora entre entidades federativas, municipios e individuos. No obstante, se requieren medidas para que la reducción de las desigualdades lleve a una mayor movilidad absoluta e igualadora de oportunidades y, con ello, a un desarrollo más sostenible e incluyente.

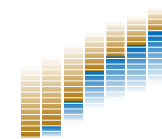
Para ayudar a desencadenar acciones que lleven a consolidar la movilidad de las mexicanas y los mexicanos, este informe señala los retos pendientes en la materia: la integración regional de las entidades federativas, municipios y delegaciones políticas; el ejercicio del gasto público que fomente la igualdad de condiciones entre los individuos en etapas clave de la vida, y el mejoramiento de las condiciones laborales que favorezcan la movilidad a partir del trabajo.

La mayor prueba para las reformas nacionales en el marco de la Agenda 2030 apenas comienza, y su reto consiste en la implementación. PNUD acompaña el seguimiento de las políticas públicas que alimentarán la consecución de los ODS con la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*. Esperamos que la información que a continuación se presenta sirva como referencia para que el gobierno y la sociedad tomen medidas y movilicen recursos en favor de un desarrollo con mayor igualdad para la población mexicana. PNUD invita a los lectores de esta publicación a sumar esfuerzos para que estas acciones se traduzcan en mayor bienestar para las personas.

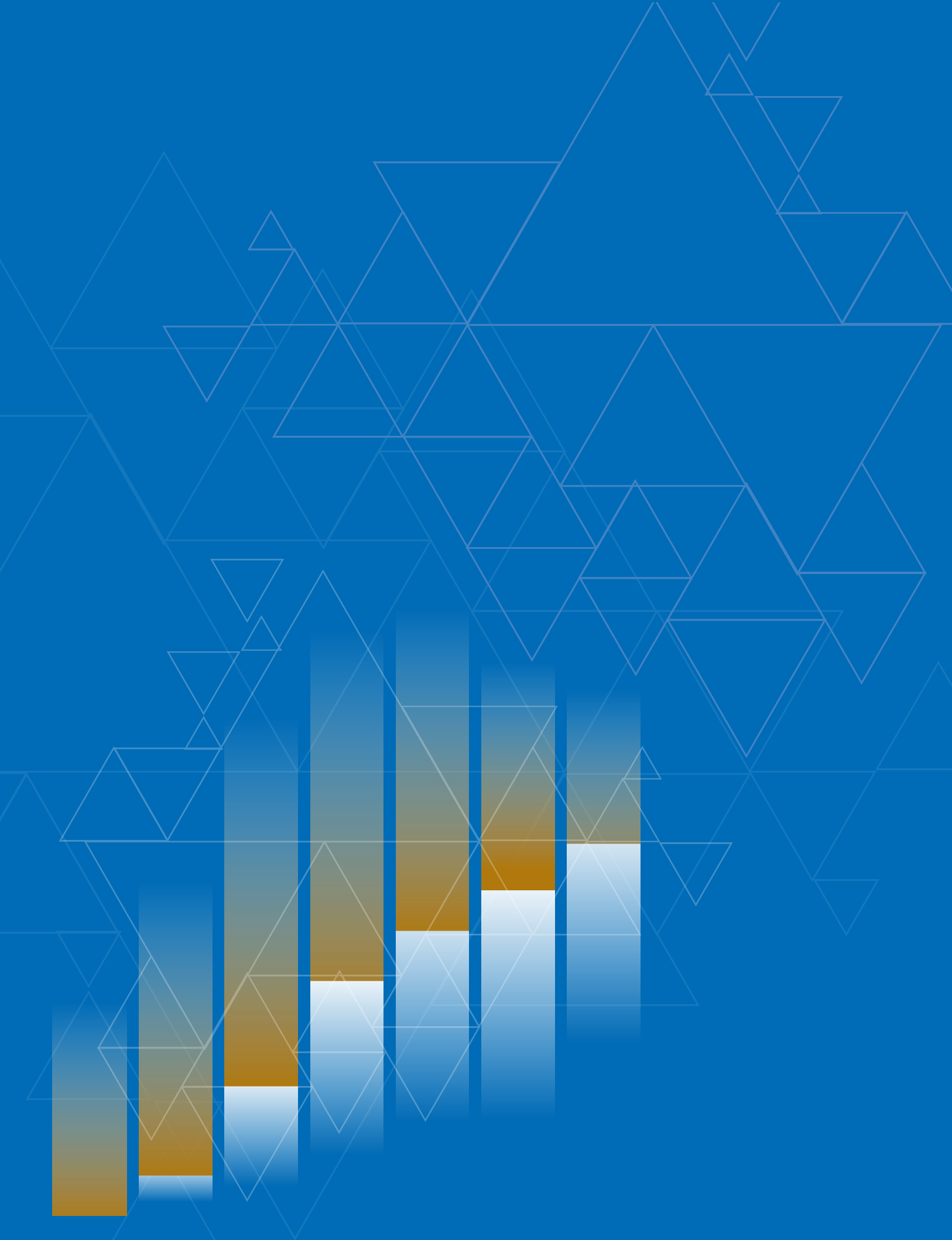
Silvia Rucks

Representante Residente a.i.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD



Agradecimientos

El equipo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México expresa su gratitud a quienes, de manera directa o indirecta, participaron en la elaboración del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*.

Agradecemos ampliamente a las instituciones que nos apoyaron. En particular, reconocemos a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por su interés en la investigación con enfoque de desarrollo humano, por su apoyo y financiamiento para la realización de este informe. Resaltamos el papel de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional en las negociaciones para la suscripción del convenio que dio origen a este documento. Igualmente, damos las gracias al Consejo Nacional de Población (CONAPO) y a Severino García Oriol de la Dirección General de Grupos Prioritarios de la SEDESOL por darnos datos para los indicadores presentados.

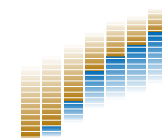
También ofrecemos un reconocimiento a quienes revisaron y enriquecieron el contenido de este informe con sus comentarios. Fernando Cortés (FLACSO-UNAM) e Isidro Soloaga (UIA) dictaminaron el documento. Enrique Cárdenas Sánchez (CEEV), Ricardo Rivelino Fuentes Nieva (OXFAM), Rogelio Gómez Hermosillo (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza), Almudena Ocejo Rojo (CIESAS) y Viridiana Ríos (México ¿cómo vamos?) fueron lectores externos. Del mismo modo, obtuvimos comentarios de los equipos de la Unidad de Planeación

y Relaciones Internacionales y de la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la SEDESOL. Por último, recibimos las atinadas observaciones de los miembros del Consejo Asesor y de nuestros colegas del área de programas del PNUD.

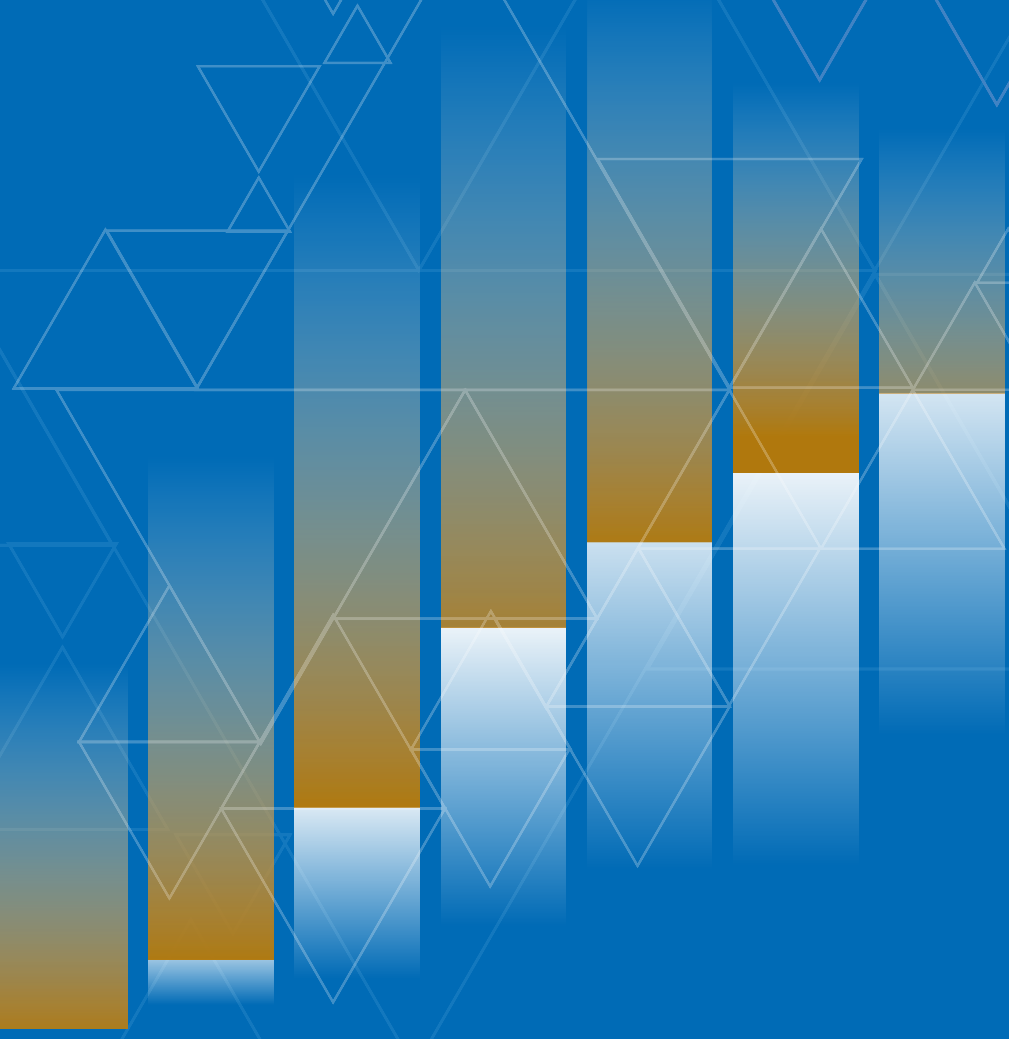
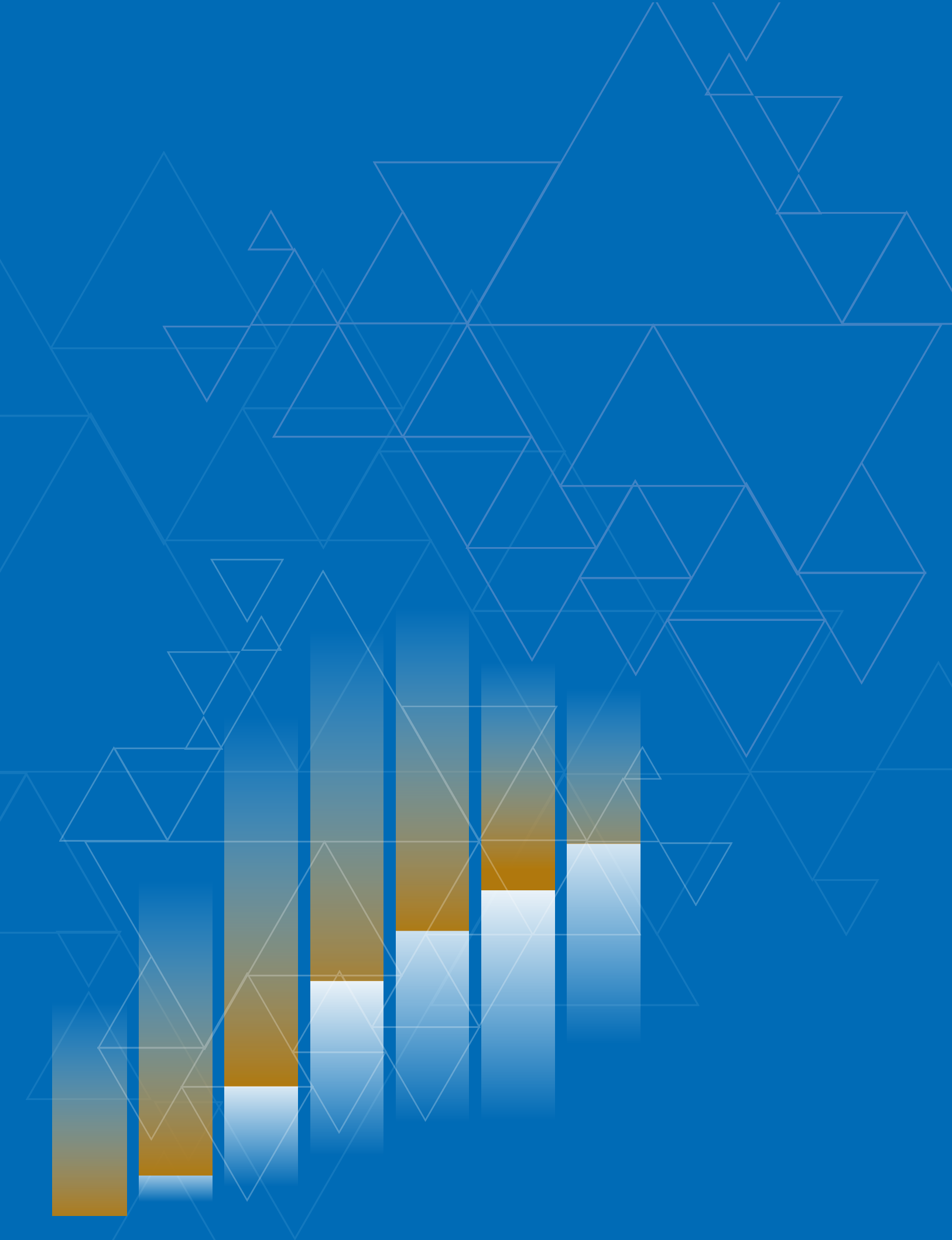
Asimismo, el equipo de la OIDH agradece a Silvia Rucks, Representante Residente a.i. (2016), Marcia de Castro, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente (2012-2015), así como a María del Carmen Sacasa, Representante Residente Adjunta (2011-2015) por el respaldo otorgado para la realización de este informe. Destacamos el valioso apoyo cotidiano de nuestros colegas del PNUD: Enrique Aguilar, Daniel Alcántar, Gerardo Arroyo, Bruno Baroni, Grisel Campuzano, Roberto Castro, Patricia Dager, Ana Laura del Toro, Paola García, Edgar González, Javier González, Jonathan González, Marcos Hernández, María Eugenia Herrera, Gustavo Linares, Angélica López, Patricia Marrón, Cristina Martín, Isela Martínez, Mariana Mejía, Leticia Olmedo, Gabriela Serrano, Anwar Suárez, Brenda Tagle, Vanessa Terrazas, Cynthia Valdés, Daniela Vallarino y Cristian Valverde. También, apreciamos la colaboración de la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR).

Por último, agradecemos a Juan Antonio Rosado Z. por la corrección de estilo, a Alejandro Espinosa/Sonideas por el diseño editorial y a Danda Diseño e Impresión por la impresión. La OIDH asume la responsabilidad exclusiva del contenido de este documento.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD



Resumen ejecutivo

Objetivos y enfoque

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad* explora el potencial del país para impulsar la movilidad de las oportunidades de vida; analiza las dificultades que enfrenta; indaga las razones de la presencia de obstáculos, y examina políticas públicas para superarlos. Este informe se concentra en la movilidad que aumenta e iguala las oportunidades de grupos e individuos.

El nivel del desarrollo humano es el conjunto de oportunidades de las personas para alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosos. La movilidad es el cambio de los individuos en alguna condición socio-económica, ya sea respecto de su origen o a lo largo de su ciclo vital. Este informe centra su atención en el cambio que experimentan las personas en su conjunto de oportunidades de ser o hacer a lo largo de su vida.

Hay dos tipos de movilidad centrales: la movilidad como ampliación de las opciones de vida (movilidad absoluta de oportunidades) y la movilidad que reduce la desigualdad en las oportunidades de vida entre las personas (movilidad igualadora de oportunidades). La primera se ocupa del progreso promedio de los individuos respecto de su situación anterior. La segunda se refiere al cambio en el desarrollo de cada persona respecto de las demás, y en particular, si este avance o retroceso es semejante o diferente entre los involucrados.

Existe una asociación negativa entre la desigualdad de hoy y la movilidad en el futuro. La desigualdad inicial que enfrenta una sociedad puede reducir la

movilidad y generar más desigualdad. Para el desarrollo humano, la relación entre desigualdad presente y movilidad futura es central: se trata de identificar si las desigualdades en desarrollo humano se perpetúan o no a lo largo del tiempo.

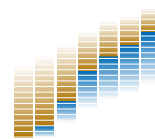
En el presente informe, el foco de atención es el espacio del desarrollo humano, aproximado con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El dominio principal es el ciclo de vida de las personas. En cuanto a los conceptos, el central es la movilidad igualadora de oportunidades, es decir, el avance en bienestar que reduce las diferencias entre regiones, hogares y personas. Lo anterior conduce a un análisis de micro-movilidad (de lo que ocurre a los individuos en su ciclo de vida), particularmente, en el mercado laboral. Sin embargo, ocasionalmente este informe hablará de la macro-movilidad (entidades federativas y municipios) y de la movilidad absoluta (cambios en los niveles de bienestar).

Panorama general

En las últimas décadas, México aumentó continuamente su nivel de desarrollo humano y redujo las diferencias regionales y entre grupos. Sin embargo, persiste una elevada desigualdad entre las personas, lo que desacelera el desarrollo humano presente y futuro.

La movilidad igualadora de oportunidades fue positiva para las entidades federativas entre 1950 y 1980; se redujo en el periodo 1980-2000, y comenzó a restituirse a partir del año 2000. Por otra parte, entre 2000 y 2010, el aumento en el IDH de los municipios al interior de los estados y de las delegaciones políticas

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

del Distrito Federal estuvo acompañado de un proceso de igualación de oportunidades. En cuanto a los individuos, pese a que la desigualdad entre las personas se magnifica con la edad, ésta se redujo en todos los grupos etarios entre 2008 y 2012. La reciente movilidad igualadora en entidades federativas, municipios e individuos abre la posibilidad de seguir cerrando las brechas en bienestar que aún persisten en el país. Sin embargo, esta ventana de oportunidad es estrecha y de una duración incierta.

La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y municipios

Históricamente, la movilidad en la dimensión de salud es la que más ha contribuido a igualar oportunidades de desarrollo humano entre las entidades federativas del país. Por ejemplo, en 1950, Chiapas y el Distrito Federal (DF) presentaron la más baja y la más alta esperanza de vida al nacer. En 1950, la esperanza de vida promedio de un habitante de Chiapas era de 13 años menos que la de un habitante del DF. En 1980, esta diferencia se había reducido a la mitad, y en el año 2000 era apenas de tres años (PNUD 2003).

El progreso en la dimensión de educación también ha contribuido a igualar oportunidades. En 1950, Zacatecas tuvo el mayor porcentaje de población entre 6 y 14 años que asistía a la escuela, mientras que en Guerrero hubo el más bajo. Esta tasa en Zacatecas fue tres veces superior a la de Guerrero en 1950, pero fueron prácticamente iguales en 1990: al menos 80% asistía a la escuela en ambas entidades (PNUD 2003).

El avance económico no ha tenido el mismo efecto. La movilidad igualadora de ingresos, medida a través del PIB per cápita, se convirtió en desigualadora entre 1990 y 2000, aunque esta situación se revirtió de 2000 a 2010. A grandes rasgos, entre 1950 y 2000 el Distrito Federal y el norte del país superaron ampliamente a las entidades de la región sur-sureste. Mientras que en 1950 el Distrito Federal tuvo poco más de tres veces el PIB per cápita de Oaxaca, para 2000 esta distancia fue de seis veces.

En las entidades federativas, se detectó la mayor movilidad igualadora de oportunidades en las dimensiones de educación y salud. En cambio, la dimensión de ingresos presentó baja movilidad igualadora y, por momentos, se convirtió en motor de desigualdades. Este último fenómeno requiere especial atención. Una dinámica similar puede identificarse en los municipios

entre 2000 y 2010, donde la dimensión con mayor movilidad igualadora fue la de salud, seguida de la educación y, finalmente, la de ingreso.

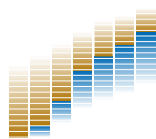
Desde el punto de vista histórico, la movilidad igualadora de oportunidades en la dimensión de ingresos ha sido baja. Desde el año 2000, sin embargo, se reactivó entre las entidades federativas. No obstante, entre 2005 y 2010, hubo entidades donde se presentó movilidad desigualadora de oportunidades en ingresos de los municipios, particularmente en Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Yucatán.

Dos factores contribuyen particularmente a la movilidad igualadora de oportunidades observada. Primero, la dinámica económica local muestra que, durante el periodo 2003-2013, como grupo, los estados del sur-sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) presentaron una tasa de crecimiento media anual del PIB de 1.3%, muy por debajo de la del resto del país, que fue superior a 3% (Székely 2015b). Este factor también señala que los mercados de trabajo del Distrito Federal y de las entidades del norte del país son más conducentes a la formalidad (asociada al acceso a las instituciones de seguridad social) que los mercados de las entidades del sur-sureste.

El segundo factor asociado a la movilidad igualadora de oportunidades es la asignación del gasto público en desarrollo humano (GDH) y el gasto federal descentralizado. El primero, que corresponde al gasto en salud, educación y transferencias al ingreso, ejercido principalmente por el gobierno federal, se relaciona inversamente con las carencias en desarrollo. Es decir, se asigna mayor gasto per cápita en las entidades con menores carencias. El segundo, asignado a las entidades federativas para su ejercicio de forma no condicionada (Ramo 28, Participaciones Federales) o de forma condicionada a atender problemas de desarrollo (Ramo 33, Aportaciones Federales), tiene una distribución per cápita igualitaria en vez de una proporcional a los rezagos en desarrollo. El gasto de municipios y delegaciones tampoco presenta una distribución del gasto proporcional a las carencias en desarrollo.

La movilidad de oportunidades en el ciclo vital

Desde su nacimiento, las personas se ubican en una trayectoria de desarrollo potencial que se va modificando a partir del contexto y las decisiones de cada individuo. El informe analiza la movilidad en el ciclo vital. Para ello,



sigue cerca de 24 mil trayectorias de desarrollo humano de individuos de distintas generaciones, representativos de la población nacional entre 2000 y 2012. Tras rastrear sus condiciones de salud de la niñez a la vejez, su vida escolar y sus ingresos, se establece el grado de movilidad absoluta e igualadora de oportunidades de las y los mexicanos de seis años o más.

Para hacer los cálculos, se estiman los años que en total vivirá una persona de acuerdo con su edad, escolaridad esperada para las personas de 6 a 24 años (los años completados más el año en que se encuentran asistiendo a la escuela) o la escolaridad alcanzada por los mayores de 24 años, así como el ingreso promedio del hogar al que se pertenece. El panorama general que surge de este análisis es de avance absoluto, con una modesta reducción de la desigualdad en el desarrollo humano para los individuos, atribuible principalmente a las dimensiones de educación e ingresos.

Movilidad absoluta

El total de años que —se estima— vivirá una persona aumenta por una combinación de decisiones individuales, oportunidades y la influencia que en ellas tiene la política pública. Entre 2000 y 2012, los años de vida de las personas aumentaron entre uno y dos años y medio. Estos avances muestran una movilidad absoluta ascendente y es factible que estén asociados a una mejor gobernanza de la salud. No obstante, el progreso de México en esta dimensión puede entenderse como un avance lento al compararlo con estándares internacionales. Por ejemplo, la esperanza de vida total promedio de los niños de 6 a 11 años de edad mexicanos fue de 77.1 años en el año 2000, mientras que en Japón o Qatar (referentes para los máximos internacionales de longevidad en este grupo de edad) el promedio fue de 87.6 años.

En materia educativa, los rezagos aumentan al avanzar en el ciclo de vida, pues la escolaridad alcanzada por la población se aleja de la máxima esperada para su edad. En 2000, niños y niñas de 6 a 11 años tuvieron en promedio 3.2 años de educación primaria, alcanzando así 91.4% de la escolaridad máxima posible para su edad (3.5 años). En 2006, cuando este grupo llegó a edades entre 12 y 17 años, y entró a la educación media superior, su escolaridad promedio fue de 8.1 años, es decir, 85.3% del máximo posible (9.5 años). En 2012, al llegar a edades entre 18 y 24 años, rango típico para la educación superior, su escolaridad promedio fue de 11 años. Lo anterior representó 71.4% del máximo posible (15.4 años). En aquellos mayores de 24 años, los logros educativos prácticamente se detienen.

En cuanto a la dimensión de ingresos, en el año 2000, los individuos de 6 a 11 años se concentraban en los hogares con el menor nivel de ingreso per cápita. El mayor avance en los ingresos per cápita del hogar ocurrió cuando los menores pasaron a edades de 12 a 17 años (38% entre 2000 y 2006). Al alcanzar el rango de 18 a 24 años, edad típica para insertarse al mercado laboral, el ingreso per cápita aumentó 75% respecto del inicio. En grupos de mayor edad, el ingreso per cápita del hogar aumentó a un menor ritmo desde el año 2000. Cuando el grupo de 25 a 31 años alcanzó las edades de 38 a 43 años, el ingreso per cápita mostró un incremento de 49%. En cambio, el crecimiento del ingreso per cápita en el grupo de 44 a 49 años fue de 36% cuando alcanzó edades de 56 a 61 años. El resumen de estos cambios muestra una movilidad absoluta, significativa pero decreciente, del IDH. Son excepción quienes en 2006 tenían entre 12 y 17 años, pues su nivel de desarrollo humano decreció al pasar a edades entre 18 y 24 años.

Movilidad igualadora

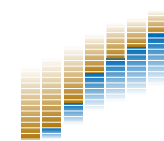
La movilidad igualadora de oportunidades fue significativa entre 2000 y 2006. Esto ocurrió, particularmente, en quienes tenían entre 6 y 11 años en el año 2000 y experimentaron una reducción de 10.7% en la desigualdad inicial del IDH. El grupo que inicialmente tenía entre 25 y 31 años redujo en 1.8% su desigualdad en el IDH cuando cumplió entre 32 y 37 años. En ese periodo, la generación que tenía entre 44 y 49 años en 2000 redujo su desigualdad en 1.8%.

De 2006 a 2012, estas generaciones mostraron movilidad igualadora de oportunidades positiva, pero menor a la del periodo 2000-2006. La generación que en 2006 tenía de 12 a 17 años, redujo 3.0% la desigualdad con que inició el periodo al pasar a edades de 18 a 24 años. También se observa una reducción de la desigualdad del IDH en la generación que, en 2006, tenía entre 32 y 37 años. En 2012, cuando tuvo entre 38 y 43 años, la desigualdad fue 1.7% menor que la observada en 2006. Dicha reducción fue de 1.1% para la generación con edades de 50 a 55 años en 2006 y de 56 a 61 años en 2012.

El papel del mercado laboral y la distribución del gasto público

El mercado laboral y el gasto público son clave para entender tanto la movilidad absoluta como la igualadora de oportunidades en el ciclo vital. En cuanto a la movilidad absoluta, entre 2000 y 2012 las condiciones laborales de los mayores de 25 años se deterioraron

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

y se redujo el GDH per cápita del cual se beneficiaban. Pese a ello, el IDH de esta población aumentó, lo que es atribuible a una mejoría en sus condiciones de salud y al aumento de su ingreso no laboral. En un periodo similar, el gasto público per cápita en salud se incrementó y una mayor parte del PIB correspondió a remuneraciones no laborales.

Las condiciones laborales mejoraron para el grupo de 12 a 24 años, y el GDH per cápita aumentó entre 2000 y 2012. Sin embargo, en ese periodo se deterioró su IDH. Tal comportamiento es atribuible al abandono escolar, particularmente entre los 17 y 24 años, pues reduce el desarrollo humano sin que lo compense el ingreso que reciben al insertarse en el mercado laboral. Cabe destacar que el mayor gasto per cápita en educación recibido no impidió el mencionado comportamiento.

Aunado a esto, el mercado de trabajo propició la reducción en la desigualdad de remuneraciones laborales entre 2006 y 2012 para todos los grupos etarios. No obstante, el GDH fue en sentido contrario pues, entre 2008 y 2012, se asignaron más recursos a aquellos que presentaron un menor nivel de carencias. Esto desaceleró la movilidad igualadora de oportunidades, en especial en las personas de 25 a 61 años, para quienes aumentó el sesgo pro-rico del gasto. El saldo de la contraposición de estas dos fuerzas fue una modesta movilidad igualadora.

El mercado laboral: un detonador de la movilidad igualadora de oportunidades

Lo que ocurre en el mercado laboral es decisivo para detonar la movilidad absoluta e igualadora de oportunidades, ya que el ingreso de los hogares y su desigualdad provienen principalmente de él. Los resultados para México muestran que el mercado laboral no está contribuyendo a la movilidad ascendente, pero sí a la movilidad igualadora de oportunidades. Por un lado, los ingresos laborales reales no aumentaron y su valor en términos de una canasta de satisfactores disminuyó entre 2005 y 2015; por el otro, sin embargo, aumentó la igualdad en la distribución.

La movilidad igualadora descendente del ingreso se asocia principalmente a la caída del ingreso laboral; a la dualidad del esquema de seguridad y protección social con una alta tasa de informalidad, y a la baja participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El ingreso laboral real disminuyó cerca de 25% en los últimos diez años. Lo anterior no se explica por

el descenso en la productividad laboral, la cual ha aumentado entre 2005 y 2014, sino que se asocia con la debilitada capacidad relativa de los trabajadores para negociar sus salarios tras la caída de los salarios mínimos reales durante dicho periodo.

La informalidad plantea importantes retos para la movilidad igualadora de oportunidades, debido a que las brechas de bienestar entre trabajadores formales e informales se traducen en desigualdades persistentes. Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre 2005 y 2015, la informalidad se mantuvo por arriba de 60%, aunque se ha reducido en los últimos años.

Otra característica importante del mercado de trabajo es la baja tasa de participación femenina. Mientras que la tasa de participación de los hombres de 2005 a 2015 fue superior a 80%, la de las mujeres no rebasó 50%, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). No obstante, entre 2005 y 2015, la participación laboral de las mujeres creció modestamente.

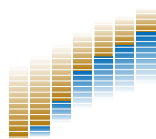
México requiere que la movilidad absoluta de los ingresos laborales sea ascendente y no descendente. Al mismo tiempo, es necesario mantener la movilidad igualadora del ingreso. El aumento de los salarios en términos reales, el crecimiento del empleo formal y el incremento de la participación laboral femenina son clave para este propósito.

Implicaciones de política pública

Este informe propone tres líneas de acción para fortalecer la movilidad igualadora de oportunidades: integración de las entidades federativas con mayor rezago, redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida y fortalecimiento del mercado de trabajo formal.

Integración de las entidades federativas con mayor rezago

Se requiere equilibrar el desarrollo de las entidades federativas del país. En los datos presentados en este informe, se observa que las oportunidades en entidades federativas como Oaxaca, Chiapas y Guerrero han sido menores que las del resto del país. También es claro que la dimensión de ingreso, medida a través del PIB per cápita, no ha experimentado gran movilidad igualadora. El reto principal de esta línea de acción es lograr una verdadera integración económica regional



que se traduzca en una mayor igualdad de ingresos entre las entidades federativas y que ayude a recuperar el medio siglo de ventaja que le llevan los logros en movilidad igualadora de salud y educación.

En particular, la política pública debe fortalecer el capital físico y humano para elevar la productividad y el crecimiento de la región sur-sureste. El Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste se enfocan en infraestructura productiva y turismo, con muy poco énfasis en el desarrollo de capital humano, uno de los factores que inhibe la productividad. Lo anterior debe corregirse. Además, la estrategia de integración de estas entidades federativas debe contemplar la modificación de criterios y reglas del gasto público en desarrollo humano, puesto que en el agregado no está contribuyendo claramente a reducir las desigualdades geográficas. En tal sentido, para impulsar una movilidad igualadora de oportunidades, se requiere fortalecer los criterios de distribución del gasto federal, del gasto descentralizado y del gasto municipal. Una forma de fortalecerlos es introduciendo criterios de asignación del gasto según la reducción porcentual de las carencias en desarrollo humano, de forma que a mayor reducción porcentual de los rezagos se aumente el gasto asignado.

Redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida

Respecto de la movilidad igualadora de oportunidades en el ciclo de vida, es apremiante corregir el nivel y la focalización de las transferencias al ingreso en los primeros años de vida y favorecer a aquellos que tienen menor IDH. Un padrón nacional de beneficiarios con fortaleza institucional y funcional es clave en esta tarea, dado que permitirá identificar correctamente a los beneficiarios de los programas sociales en el ciclo vital. Dicho padrón debe guiar al gasto social en general, así como al estrictamente enfocado en el combate a la pobreza. El Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) puede ayudar a que, mediante el padrón nacional de beneficiarios, se ahorren recursos en transferencias con sesgo pro-rico.

Otro aspecto por atender es la reducción de la deserción en la educación media superior. En la medida en que esto se logre, menor será la probabilidad de que las desigualdades en el mercado de trabajo se amplíen, debido a la caída en el ingreso laboral que conlleva la falta de calificaciones requeridas por dicho mercado. Para lograrlo, es pertinente incrementar el monto y número de becas del programa PROSPERA en

este nivel educativo, dado que ahí se requiere mayor impacto para retener a los alumnos. Sin embargo, otorgar becas es sólo un factor que debe considerarse. Mejorar el clima de convivencia escolar, mediante la revisión del enfoque de los reglamentos escolares, es otro elemento importante. Asimismo, es relevante mejorar la calidad educativa y la construcción de una base curricular común de mayor pertinencia para los estudiantes.

Igualmente, se requieren intervenciones para fomentar el trabajo formal entre los jóvenes y prevenir desigualdades laborales. Subsidiar las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social de las personas de 18 a 25 años puede contribuir a tal objetivo. Por el lado de la demanda, el subsidio reduciría los costos de las contribuciones patronales y daría incentivos a la contratación de jóvenes. Por el lado de la oferta, los jóvenes tendrían mayores estímulos a la formalidad porque percibirían un mayor ingreso neto.

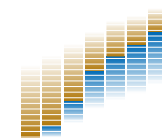
Asimismo, deben incrementarse las pensiones no contributivas y reducirse así la distancia entre los ingresos en el retiro de quienes pertenecieron al sector formal y de quienes no pudieron hacerlo. Para ello, debe garantizarse la cobertura de toda la población elegible para una pensión no contributiva y alcanzar su máximo monto en el menor tiempo posible, revisando el esquema de subsidios a las pensiones asociadas al trabajo formal.

Fortalecimiento del mercado de trabajo formal

Las políticas públicas para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades deben considerar la vida laboral. En ella, la informalidad es uno de los problemas recurrentes. Un incentivo a la formalidad se daría al avanzar hacia un sistema de protección social universal basado en un paquete básico de servicios financiado mediante impuestos en lugar de contribuciones. El sistema servirá para remediar carencias específicas, como la falta de pensiones a una gran parte de la población. También serviría como medio para reducir los costos a la formalidad del trabajo en la actividad productiva, de forma que esto se traduzca en una mayor demanda laboral en la formalidad y, eventualmente, en una mayor movilidad social.

Mientras esto ocurre, en el corto plazo pueden subsidiarse los costos de la seguridad social para los trabajadores, a través de la reducción de las cuotas obrero-patronales. Tal beneficio sería para el grupo que se incorpora al mercado laboral y permanece

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

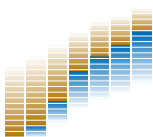
en la formalidad durante el rango de 18 a 25 años de edad. De esta forma, se empezarían a cerrar las brechas existentes y se fomentaría la formalidad.

La movilidad igualadora de oportunidades también requiere apoyar una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Una explicación de la baja participación laboral femenina se relaciona con la transmisión de modelos de rol dentro del hogar y la mayor probabilidad para las mujeres de descender ocupacionalmente respecto de los hombres. Lo anterior sugiere que las mujeres no cuentan

con libertad efectiva para insertarse en el mercado laboral.

Para incrementar las posibilidades de participación de las mujeres en el mercado laboral formal, se propone llevar a cabo un esfuerzo conjunto de política social y política laboral que garantice áreas de cuidado de menores en los espacios de trabajo, incluidas las actividades relacionadas con la lactancia. Lo anterior exige infraestructura material y recursos humanos significativos. Asimismo, se debe igualar a la alza el tiempo de licencia por maternidad y paternidad.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016

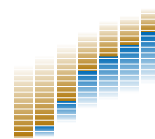


DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

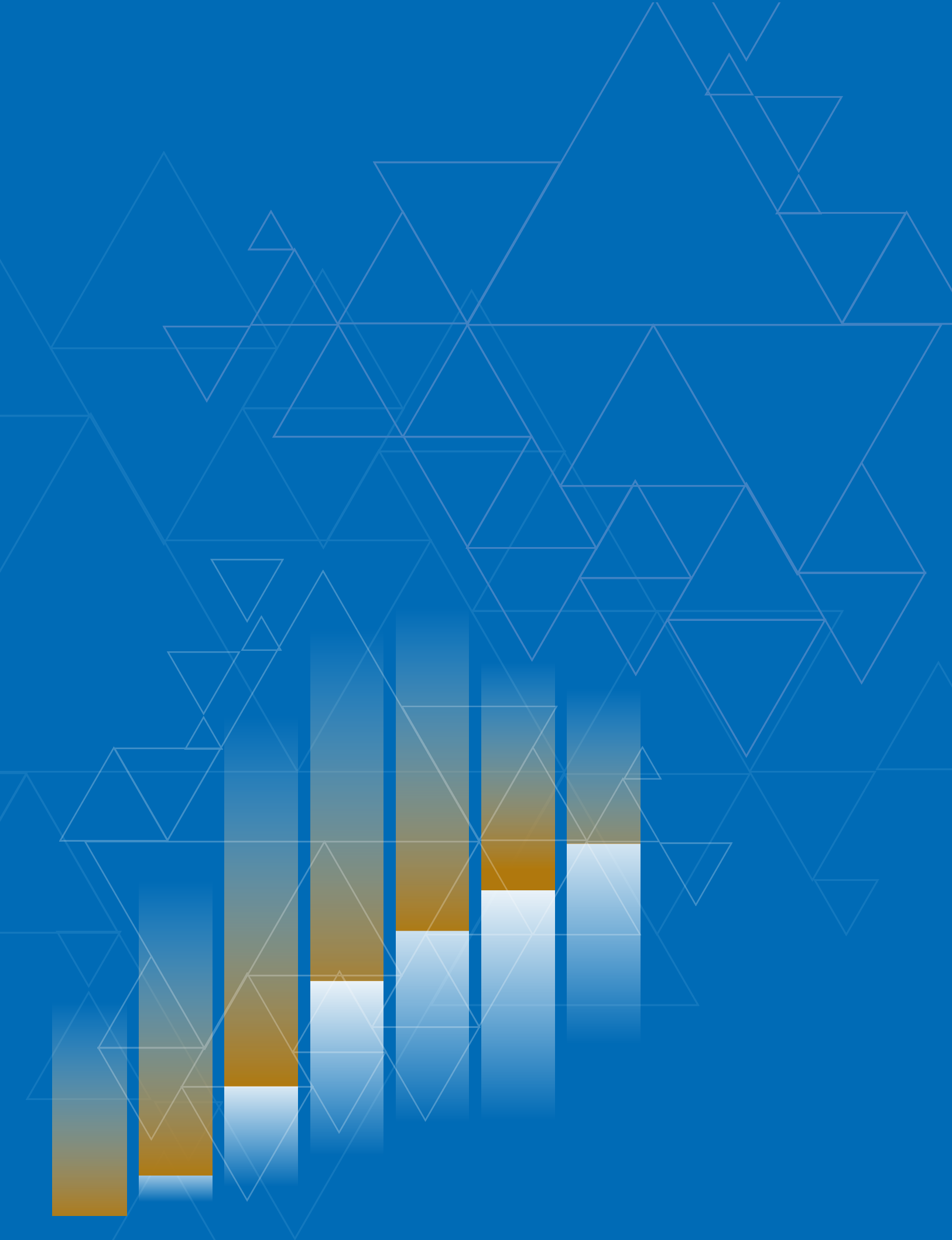
Acrónimos y abreviaturas

CC	Coeficiente de Concentración
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares
ENNVIH	Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENUT	Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo
FAEB	Fondo de Aportaciones a la Educación Básica
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FONREGION	Fondo Regional
GDH	Gasto Público en Desarrollo Humano
ICS	Índice de Competitividad Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Índice de Educación
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IGPLE	Índice Global de la Productividad Laboral de la Economía
II	Índice de Ingreso
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IS	Índice de Salud
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISR	Impuesto sobre la Renta
ITLDH	Índice de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAM	Programa de Pensión para Adultos Mayores
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programa de Primer Empleo
PRDSS	Programa de Desarrollo Regional del Sur-Sureste
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
ZEE	Zona Económica Especial

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD



Introducción

El contexto

En el primer día de su administración, el Ejecutivo Federal planteó los retos que se deben enfrentar en el país. Estableció que, a pesar de los logros macroeconómicos, institucionales y democráticos, México no había avanzado lo que su población demandaba y merecía. Reconoció la existencia de una nación que crecía a dos velocidades: un México de progreso y otro de atraso. Señaló un país donde la mayoría carecía de condiciones para el goce efectivo de sus derechos; donde los jóvenes muchas veces no tenían medios para prepararse o contar con una educación de calidad, y donde un gran número de mexicanos vivía preocupado por la falta de empleo y oportunidades. Perfiló, en suma, un México al que había que cambiar y para el cual contaba con una propuesta de transformación (Presidencia de la República 2012).

Desde 2012, se emprendieron y materializaron once reformas estructurales con objetivos claros. Éstas buscan impulsar el crecimiento económico, fortalecer los derechos de los mexicanos y afianzar la democracia. Las reformas incluyeron la hacienda pública, el sistema financiero, las telecomunicaciones, el sector energético y la competencia económica. Otras reformas se ocuparon de la educación, la transparencia en la información y lo político-electoral. Esto involucró 58 modificaciones a la Constitución y la creación o el fortalecimiento de 16 instituciones. En 2015, México acompañó este gran cambio con el compromiso internacional de promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y enfrentar el cambio climático.

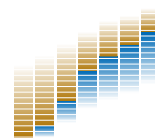
La transformación estructural reciente en el país es relevante, así como lo es el referendo internacional para

promover el desarrollo. Desde las reformas emprendidas entre 1985 y 1995, no ha habido transformaciones más profundas en la estructura económica, jurídica y social de México que las de los últimos años. Desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en 2000, no se había compartido con el mundo metas de avance e inclusión social más ambiciosas que los actuales ODS. Sin embargo, los retos son formidables y demandan enfocar la atención de México en la movilidad de las mexicanas y los mexicanos.

Actualmente, la estabilidad económica se sostiene tras haber sorteado la crisis financiera internacional de 2008. Las instituciones se fortalecen pese a las amenazas en materia de seguridad, y la vida democrática encuentra nuevos cauces para el acuerdo y se revigoriza. Sin embargo, la calidad de vida de las familias mexicanas aún no aumenta a los ritmos deseados y la desigualdad persiste. Entre 2012 y 2014, el PIB per cápita creció modestamente en términos reales (cerca de 1.5%), mientras que la desigualdad en el ingreso de los hogares se redujo muy poco (INEGI 2015a).

Cabe resaltar que, entre 2012 y 2014, cerca de 100 mil personas abandonaron la pobreza extrema, ya sea superando el umbral de ingresos mínimo o alcanzando al menos cuatro de los seis derechos sociales que permiten identificar a la población pobre (alimentación, salud, seguridad social, educación, calidad y espacios de la vivienda, y servicios básicos de la vivienda). Pese a lo anterior, 11.4 millones de personas aún viven en pobreza extrema y la desigualdad en la atención de los derechos es considerable. Mientras 33.1 millones de personas ven cumplidos los derechos mencionados, 26.5 millones están privadas de al menos tres de ellos (CONEVAL 2015a).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

La expansión equitativa de las libertades de las personas no es sólo un asunto de más ingresos; también es una cuestión de realización de derechos. El crecimiento económico y el goce efectivo de los derechos humanos y sociales, en un marco de participación ciudadana, son elementos clave para que las personas progresen con igualdad en aspectos básicos de su vida y experimenten la movilidad social fundamental: la movilidad igualadora de oportunidades. En la actualidad, uno de los desafíos más grandes del país es convertir las grandes transformaciones nacionales en movilidad para las personas. En particular, es deseable alcanzar movilidad como ampliación de lo que pueden ser o hacer, y movilidad como reducción en las desigualdades de las posibilidades para vivir.

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016* explora el potencial del país para impulsar la movilidad de las oportunidades de vida, analiza las dificultades que enfrenta tal movilidad, indaga las razones de la presencia de obstáculos y examina políticas públicas para superarlos. El informe plantea las siguientes preguntas:

- ¿Qué condiciones existen en México para impulsar la movilidad de oportunidades?
- ¿Qué barreras se presentan para obtenerla?
- ¿Cómo se pueden superar?

¿Movilidad de qué?

El nivel de desarrollo humano se define como el conjunto de *oportunidades* de las personas para alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosos. La movilidad, por su parte, se refiere al *cambio* que tienen los individuos en alguna condición socio-económica, ya sea respecto de su origen o a lo largo de su ciclo vital. Este informe centra su atención en el cambio que experimentan las personas en su conjunto de oportunidades de ser o hacer a lo largo de su vida. El foco de atención es la evolución de la libertad para vivir.

Hay dos tipos de movilidad que se utilizan en el análisis: la movilidad como *ampliación* de las opciones de vida (movilidad absoluta de oportunidades) y la movilidad que *reduce la desigualdad* en las oportunidades de vida entre las personas (movilidad igualadora de oportunidades). Una carrera de obstáculos es un buen ejemplo para comprender la relación entre ellas. Si dos corredores similares parten de la misma línea de salida y enfrentan los mismos obstáculos, su grado de movilidad puede aproximarse por la distancia recorrida

en un tiempo dado: *mayor distancia significa mayor movilidad* (movilidad absoluta de oportunidades). Sin embargo, si un corredor sale detrás del otro y enfrenta más obstáculos, tendrá que correr más rápido para reducir la desventaja y aspirar a ganar: aquí *el grado en que se acorta la distancia respecto del otro significa mayor movilidad* (en este caso, movilidad igualadora).

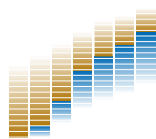
Este ejemplo también es útil para entender la relación entre la desigualdad inicial, la movilidad absoluta y la movilidad igualadora. Si uno de los corredores partiera kilómetros atrás que el otro, aun corriendo a una mayor velocidad podría nunca cerrar la brecha, e incluso, si se cansa o se desanima, podría bajar su ritmo y ampliar su rezago. En otras palabras, la desigualdad de origen puede reducir la movilidad y generar más desigualdad, volviéndose un círculo vicioso.

No obstante, es posible cambiar el curso de esta dinámica. México no sólo ha presentado movilidad absoluta ascendente al inicio del siglo *xxi*, sino también una mayor movilidad igualadora entre las entidades federativas, los municipios y los individuos. A la reducción en las desigualdades de salud y educación —proceso visible por décadas—, se ha sumado recientemente un avance en la igualdad de ingresos. Esto representa una ventana de oportunidad en la que una menor desigualdad inicial puede aumentar la movilidad, la cual a su vez puede generar más igualdad entre las personas.

Oportunidades y barreras a la movilidad

Retomando la analogía de la carrera de obstáculos, el capítulo 1 del informe presenta las bases de la carrera para entender en qué consiste, y describe los cambios favorables que México ha llevado a cabo para remover algunos de estos obstáculos de la pista desde mitades del siglo *xx*. Los resultados muestran que se ha recorrido una distancia importante en las seis décadas analizadas (movilidad absoluta de oportunidades), y que se ha reducido la distancia entre corredores (movilidad igualadora de oportunidades). El primer capítulo examina cómo esta movilidad generó mayor igualdad, lo que a su vez abre la oportunidad de impulsar la movilidad y robustecer un círculo virtuoso.

Uno de los elementos centrales para fortalecer el círculo virtuoso *igualdad, movilidad absoluta, movilidad igualadora* es el cierre de las brechas de desarrollo que se presenta entre las entidades federativas y entre los municipios dentro de ellas. Partiendo de que el entorno local importa para el desarrollo de las personas, el capítulo 2 analiza las condiciones de la pista de carreras



y examina las diferencias de obstáculos que existen entre un carril y otro, es decir, entre las entidades federativas, y examina los factores que contribuyen a estas diferencias. El análisis detecta que las condiciones de la pista del desarrollo humano son cada vez más similares en términos de salud y educación. No obstante, identifica que el ingreso contribuye a la diferencia de obstáculos que se observa entre carriles. De esta forma, los corredores de entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero —las entidades más rezagadas y donde el ingreso ha fomentado la desigualdad de oportunidades— enfrentan más obstáculos que aquellos que circulan por otros carriles o entidades, como el Distrito Federal. Estas barreras dificultan que los corredores de las primeras entidades compitan en igualdad de oportunidades con los segundos, aun cuando avancen a una mayor velocidad que el resto. Este capítulo examina si dos elementos contribuyen a emparejar las condiciones que enfrentan los corredores en sus respectivas pistas: el gasto público en desarrollo humano y el mercado laboral.

La distancia y velocidad que puede alcanzar un corredor no sólo depende de las condiciones de la pista, sino de las decisiones de cada individuo. No obstante, en México, el punto de arranque de los individuos no es parejo y la desigualdad de oportunidades es acumulativa a lo largo de la vida. Las personas en desventaja tienen que recorrer una mayor distancia, un trayecto más empinado y sinuoso, con más obstáculos y menos oportunidades para tomar decisiones que les permitan sortear las dificultades. Con estas condiciones, es muy difícil que un corredor rezagado alcance a aquellos que arrancaron con ventaja. Dicha situación contribuye a que persista la desigualdad. Por lo tanto, la reducción de desigualdades, en particular en los tramos o etapas más importantes de la carrera, es crucial para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades. Con el fin de alcanzar una mayor igualdad, debe reconocerse la importancia de invertir en las etapas clave de la vida para el desarrollo de las personas, como la infancia y la entrada al mercado laboral. También, deben atacarse las inadecuaciones del gasto público y su sesgo distributivo en detrimento de las personas con mayores carencias. En este sentido, el capítulo 3 identifica elementos que fomentan la desigualdad de condiciones entre los individuos durante diferentes etapas de la vida y propone mecanismos para remover o reducir estas barreras a fin de fomentar la movilidad.

Uno de los tramos más importantes de la pista del desarrollo humano es la etapa laboral. Es el momento en que las personas utilizan las oportunidades adquiridas en etapas previas del ciclo vital y las transforman

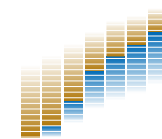
en actividades productivas que les generan ingresos y nuevas oportunidades. En México, sin embargo, el mercado laboral replica y fomenta desigualdades: los corredores que llegan a esta etapa en un carril con menos obstáculos y con mayores y mejores capacidades adquiridas previamente tendrán más oportunidades para acceder a trabajos formales con seguridad social, que les permitan recorrer una mayor distancia en términos de desarrollo humano. En cambio, las personas que entren al mercado laboral en condiciones desfavorables enfrentarán más obstáculos y verán limitadas sus posibilidades de elegir entre empleos que les permitan correr lo suficientemente rápido para alcanzar a sus contemporáneos en mejores situaciones. El capítulo 4 explora los aspectos que obstaculizan la movilidad a partir del trabajo. En particular, examina los problemas de informalidad, acceso a protección social y baja participación laboral femenina.

Las políticas públicas para la movilidad

La administración actual ha planteado cinco ejes de gobierno: seguridad ciudadana, inclusión social, educación de calidad, prosperidad económica y responsabilidad global. Estos ejes pueden alinearse para aprovechar las oportunidades de movilidad y remover algunos de sus obstáculos. En un marco de paz y justicia (seguridad), los ejes correspondientes al combate a la pobreza y la desigualdad (inclusión), la formación de individuos libres y responsables (educación) y de crecimiento económico sustentable (prosperidad) son importantes para conformar una estrategia nacional para la movilidad igualadora del desarrollo. En particular, el eje de *México Incluyente* es afín con dicho propósito, pues centra la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales, como base de un capital humano que permita el desarrollo pleno de las personas. Busca, de este modo, cerrar las brechas de desigualdad social para que en el país se disfrute de mayor equidad, cohesión social e igualdad sustantiva (Gobierno de la República 2013). Aunado a lo anterior, el compromiso internacional con los ODS (parte del eje de responsabilidad global) daría solidez a esta estrategia nacional. La búsqueda de generación de movilidad permitiría otorgar mayor sentido a las acciones de política pública y las fortalecería.

Las políticas públicas para la movilidad de oportunidades pasan por acciones centradas en los grupos más vulnerables que atienden desventajas concretas. La analogía con la carrera de obstáculos también ilustra este punto. Si un corredor arrancó detrás de los demás, y es imposible reiniciar la carrera realineando el punto de salida, lo que se puede hacer es remover

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016

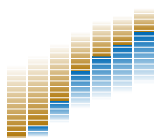


DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

obstáculos para que corra con más rapidez y acorte las distancias respecto de los demás. Este informe identifica los obstáculos clave que deben ser removidos en las entidades federativas, municipios y personas con particular desventaja para permitirles mayor movilidad. Estos elementos van desde problemas de integración económica de ciertas entidades federativas y municipios hasta los problemas de cobertura de la seguridad social para los trabajadores informales, pasando por asignaciones inadecuadas del gasto público en etapas cruciales del ciclo de vida.

Reducir tales obstáculos abonará a una mayor igualdad en el país. Por ello, las acciones del gobierno para realizar los derechos ciudadanos, la reducción de la pobreza y el logro de la inclusión social deben incorporar a la movilidad de oportunidades como un elemento clave. En este sentido, los retos que aquí se enfatizan son tareas pendientes que contribuirán a que la movilidad de los mexicanos y las mexicanas se consolide.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Capítulo 1

La oportunidad: de la menor desigualdad a la mayor movilidad

A lo largo de su historia, México ha conseguido importantes logros en desarrollo para su población, aunque en varios aspectos persiste la desigualdad. Esta situación lleva a preguntarse ¿qué hacer para que el progreso de México genere igualdad de oportunidades de bienestar a lo largo de la vida de las personas? Este capítulo presenta el panorama del desarrollo humano del país y su trayectoria de reducción de las diferencias de oportunidades de vida entre entidades, municipios e individuos. Muestra esta dinámica igualadora como precursores de un nuevo impulso a este progreso e igualdad del desarrollo. El capítulo presenta el marco conceptual del informe y establece la vinculación entre la movilidad de las oportunidades de las personas y el desarrollo humano. Posteriormente, examina el desarrollo humano en México a nivel de entidades federativas, municipios e individuos, y muestra cómo las ventajas o adversidades se acumulan en ciertas zonas y personas. El análisis permite percibir que México incrementó las oportunidades de vida para sus habitantes entre 1950 y 2012 mientras la desigualdad de varios elementos del desarrollo se atenuó. De ahí el mensaje central: los logros en la reducción de la desigualdad de algunos factores de su desarrollo proporcionan a México la oportunidad de avanzar todavía más hacia un mayor desarrollo humano con menos desigualdad.

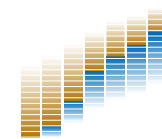
1.1 Desarrollo humano y movilidad

El enfoque de desarrollo humano se centra en las personas, sus oportunidades y decisiones. El nivel del desarrollo humano se define como el conjunto de oportunidades de los individuos para alcanzar estados o realizar acciones

que consideran valiosos.¹ Desde esta perspectiva, los individuos son agentes de sus propias metas (ver recuadro 1.1); es decir, toman decisiones autónomas para trazar el curso de vida que desean. Idealmente, las oportunidades y autonomía de las personas deben ser iguales, pues en principio todas tienen el mismo valor. Por lo tanto, es importante fortalecer e igualar las oportunidades y autonomía de todos los individuos.

La herramienta para medir las oportunidades de vida fundamentales es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que contempla tres dimensiones: la capacidad de gozar de una vida larga y saludable; la de adquirir conocimientos, y la capacidad de contar con un ingreso que permita vivir dignamente. El IDH toma valores entre cero y uno: se acerca a cero cuando las oportunidades de las personas son mínimas, y a uno a medida que las oportunidades son mayores.² La movilidad se refiere al cambio de las personas en sus condiciones socioeconómicas. Cuando este cambio ocurre en el curso de la vida de los individuos, se habla de movilidad intrageneracional, en contraste con el cambio que se detecta comparando una generación con las anteriores (intergeneracional). Dos conceptos de movilidad se utilizarán a lo largo del informe: *movilidad absoluta* y *movilidad igualadora* de oportunidades (ver recuadro 1.2). La movilidad absoluta se refiere a qué tanto aumenta (o disminuye) el desarrollo humano en el tiempo. La movilidad igualadora corresponde al grado de reducción (o aumento) de las diferencias de desarrollo humano entre los individuos, entidades y/o

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

1 El desarrollo humano también se suele definir como el *proceso de ampliación* de oportunidades. Entendido así, el desarrollo humano implícitamente conlleva movilidad de las oportunidades de vida.

2 Para mayor detalle sobre el cálculo del IDH, ver nota técnica 1.

Recuadro 1.1 Desarrollo humano y agencia

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* afirma que “la libertad de proceso” es clave para alcanzar los objetivos individuales y colectivos. “El componente de *proceso* involucra el fortalecimiento de la agencia, es decir, la capacidad de los individuos de *hacer* o de incidir en sus propios planes de vida” (PNUD 2010, 20).

Amartya Sen (1985), en su discusión sobre la *agencia humana*, plantea que las personas deben ser vistas como entes involucrados activamente en darle forma a su destino. En particular, Alkire (2005), a partir del trabajo de Sen, define a la *agencia humana* como la capacidad de los individuos de actuar en términos de las metas que les importan a ellos. Asimismo, se refiere al bienestar como aquellos aspectos de la vida que las personas valoran y tienen razón para hacerlo. Es decir, la diferencia entre bienestar y agencia radica en la distinción entre acción y valoración. La agencia tiene una importancia instrumental sobre el bienestar, es decir, sobre la posibilidad de influir positivamente en alguna de sus dimensiones. Finalmente, el concepto de *empoderamiento* se considera como un subconjunto de la *agencia* y se enfoca en el valor instrumental de ésta, como el acceso a la información, la inclusión, la participación, etc.

Trabajos recientes sobre México muestran la importancia de la agencia, observada a través de la ventana de la formación de aspiraciones, en relación con las opciones de movilidad. Székely (2015a) encuentra que las aspiraciones educativas sobre los hijos se construyen a partir del contexto social en que se desenvuelven los hogares. Además, observa que las aspiraciones educativas construidas en los hogares de la parte baja de la distribución socioeconómica mexicana se constituyen en una barrera a la movilidad, ya que derivan en decisiones que reducen las opciones de desarrollo de sus miembros. Durán y Soloaga (2015) analizan las percepciones de movilidad y su efecto sobre la formación de aspiraciones entre los mexicanos. Encuentran que los padres más educados son más *pesimistas* con relación a las opciones de logro de sus hijos, y que la percepción de pertenencia a un hogar móvil se asocia con menores rezagos educativos entre sus miembros. Arceo (2015) se concentra en la problemática del grupo de jóvenes mexicanos que ni estudia ni trabaja (NiNis) y encuentra que provienen más de hogares de la parte baja de la distribución. Si en los hogares hay otros miembros que estudien y/o trabajen, se reduce la probabilidad de que los jóvenes se conviertan en NiNis.

Fuente: Alkire (2005), Arceo (2015), Durán y Soloaga (2015), PNUD (2010), Sen (1985) y Székely (2015a).

municipios (Fields 2010). Entendida de esta forma, la movilidad es la ampliación y la igualación de la libertad efectiva de las personas a lo largo de su vida. Aunque el informe trata ambos tipos de movilidad, la igualadora de oportunidades es el foco de atención.

Este modo de examinar el tema reconoce que la movilidad requiere ser atendida en el curso de la vida de las personas y que es multidimensional, a diferencia de otros estudios que se concentran en comparar generaciones o que se enfocan en una sola característica, típicamente el ingreso (Solon 1992 y 2002; Behrman, Gárvira y Székely 2001; Mazumder 2005 y Jäntti, *et al.* 2006).

Amartya Sen (1979) planteó que el desarrollo y la igualdad deben ser analizadas en función de lo que las personas pueden ser o hacer, es decir, de sus oportunidades de vida. El nivel de desarrollo humano y la movilidad se vinculan por el avance y la igualdad de oportunidades. El desarrollo humano procura tantas oportunidades para cada individuo como sean compatibles con otras iguales para los demás; en otras palabras, busca igualar oportunidades. Sin aumento en las oportunidades de vida, no hay desarrollo: la salud truncada tempranamente, los impedimentos al aprendizaje y la pobreza constituyen barreras que limitan las opciones para mejorar el bienestar. Por otra parte, el desarrollo de una sociedad se reduce cuando son pocas las personas que disfrutan de estas oportunidades. En consecuencia,

Recuadro 1.2 ¿Qué es movilidad?

Existen múltiples tipos y definiciones de movilidad. En este informe, se analizan dos tipos de movilidad en relación al desarrollo humano:

- **Movilidad absoluta:** se refiere al aumento o disminución del nivel de desarrollo humano en el tiempo (movimiento direccional).
- **Movilidad igualadora:** indica hasta qué grado se ha igualado el nivel de desarrollo de las personas en el largo plazo (en relación a la distribución original).

Para detectar la movilidad igualadora de oportunidades, se necesita establecer primero un parámetro de referencia. Este punto es la desigualdad observada en el IDH en un momento del tiempo (situación inicial). A esta desigualdad inicial se le compara con la desigualdad en el IDH observada en otro punto del tiempo (o situación final). Si la diferencia entre la desigualdad inicial y la final es positiva, hubo movilidad igualadora de oportunidades. En otras palabras, hubo movilidad igualadora de oportunidades si la situación de desigualdad final es menor que la de la situación inicial. Por lo tanto, la movilidad igualadora de oportunidades identifica cuándo el avance en desarrollo se traduce en reducciones de la desigualdad.

Fuente: Fields (2010).

disminuir la desigualdad en dimensiones básicas del desarrollo, como la salud, la educación y el ingreso, amplía el desarrollo humano general.

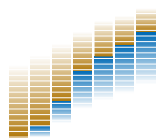
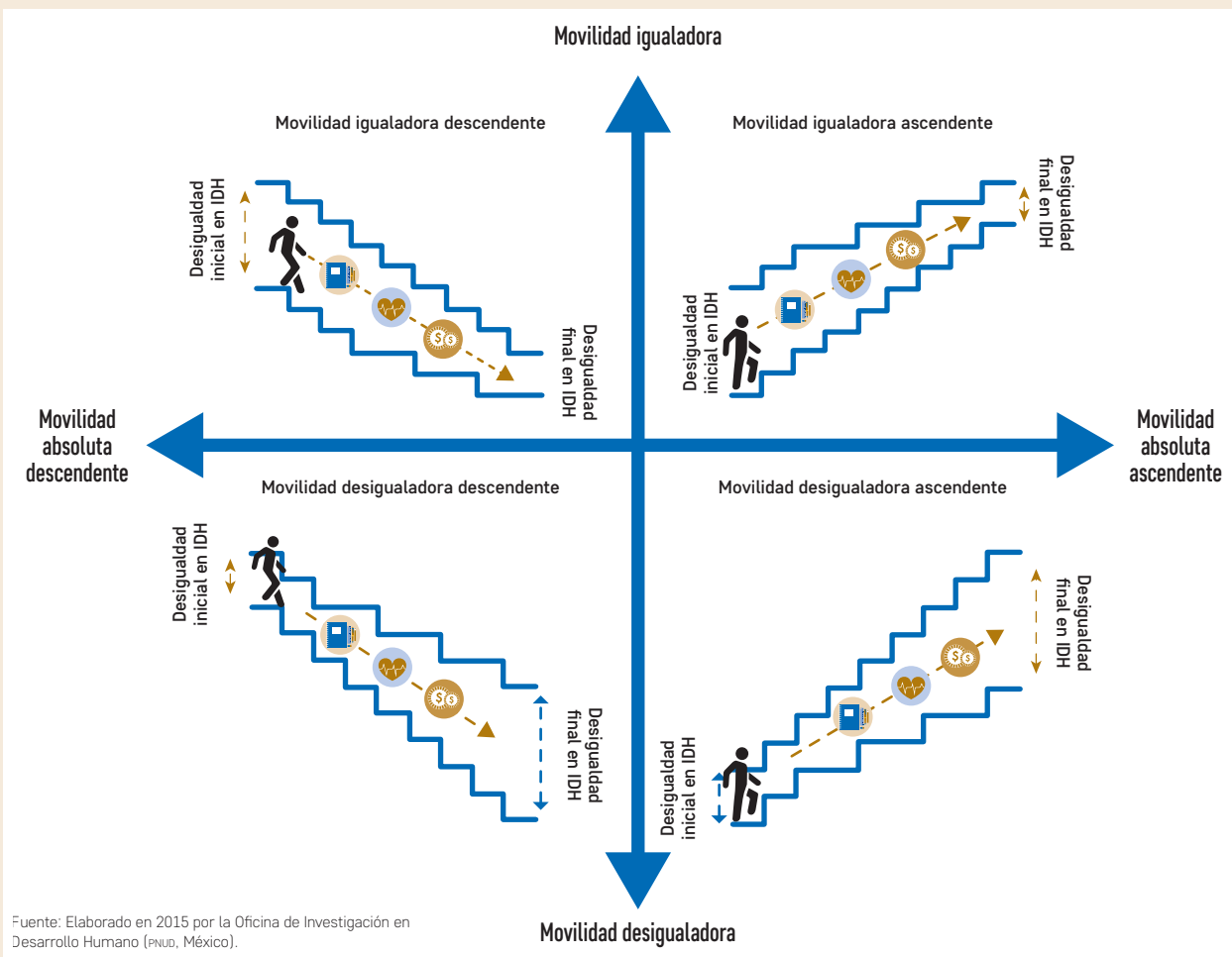


Figura 1.1 Movilidad igualadora y desigualadora de oportunidades ascendente y descendente



Es importante señalar la diferencia entre el proceso de ampliación de oportunidades (movilidad absoluta ascendente) y el proceso de reducción de la desigualdad de oportunidades (movilidad igualadora de oportunidades). Aunque lo ideal es que estos procesos ocurran simultáneamente, no siempre sucede así. Los avances o retrocesos en desarrollo humano de una sociedad (movilidad absoluta ascendente o descendente) pueden ir acompañados de un proceso de aumento o reducción de la igualdad de oportunidades entre sus integrantes (movilidad igualadora o desigualadora) (ver figura 1.1). Otra posibilidad es que la desigualdad de oportunidades permanezca constante a pesar de los cambios o estancamientos en desarrollo humano.

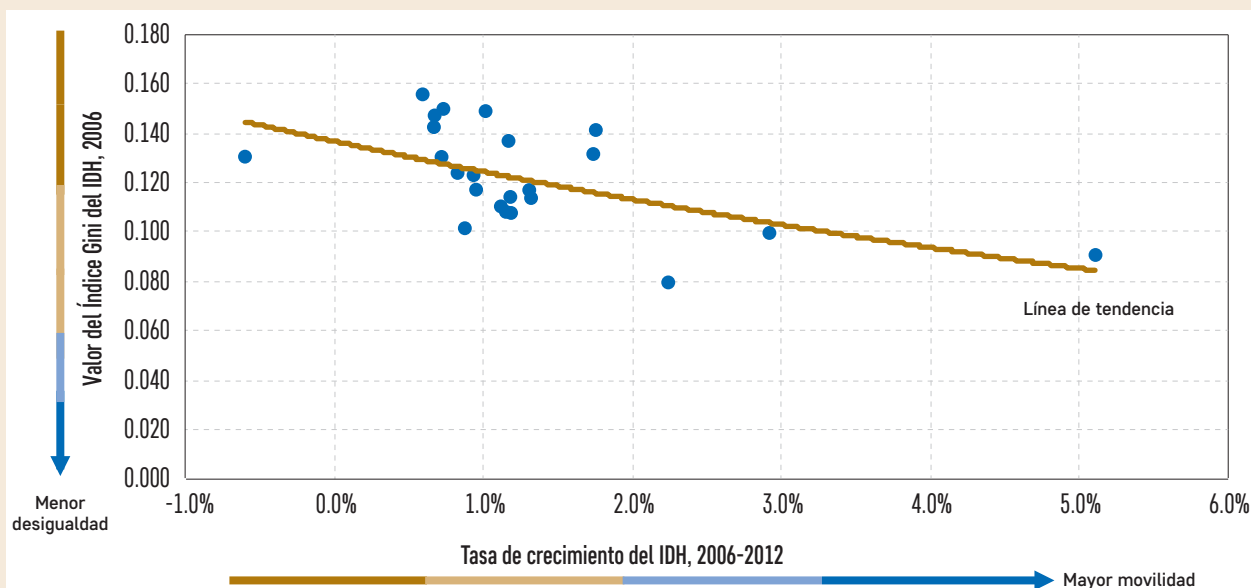
La desigualdad inicial se vincula a la baja movilidad absoluta. El grado de determinación del ingreso de los hijos por el de los padres tiende a ser mayor en países que exhiben altos niveles de desigualdad. Esta relación se conoce como la "Curva del Gran Gatsby" en referencia al protagonista de la novela homónima de F. Scott Fitzgerald. La gráfica 1.1 presenta el equivalente

de dicha relación para grupos de población que se encuentran en distintos puntos de su ciclo vital en México. Los resultados muestran que los grupos de edad que experimentaron menor avance en el IDH entre 2006 y 2012 presentaban mayores niveles de desigualdad en desarrollo humano entre sus integrantes en 2006. En otras palabras, se observa menor movilidad absoluta en los grupos con mayor desigualdad.

Existen tres razones por las cuales la desigualdad de oportunidades y la persistencia en la posición de las personas deberían considerarse una preocupación central de la política pública: justicia social, cohesión social y crecimiento económico (Serrano y Torche 2010). En lo referente a la justicia social, el bienestar de los individuos debe depender de sus méritos propios y no de factores fuera de su control (Roemer 1993, 147; 2002), como las características socioeconómicas del hogar de origen. Por otra parte, la cohesión social se inhibe cuando las aspiraciones de grandes logros están limitadas por factores ajenos al esfuerzo individual. Si el cambio en la posición socioeconómica de las personas



Gráfica 1.1 Relación entre desigualdad y crecimiento del IDH por grupos de edad, 2006-2012



Nota: Los grupos se contruyeron con la población de 20 a 65 años. Cada grupo es de dos años.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para mayor detalle ver nota técnica 2.

no es viable y el *statu quo* persiste, las sociedades se desconectan y se aviva el encono social (PNUD 2010). Por último, la persistencia del *statu quo* puede tener un efecto negativo en el crecimiento económico en la medida en que obstaculicen los incentivos al aprovechamiento de los recursos humanos o a un mayor esfuerzo asociado al cambio en la posición socioeconómica.

Esta discusión es pertinente para México en la medida en que se requieren mayores avances en desarrollo humano para terminar de abatir las diferencias entre entidades, municipios e individuos. Existen indicios de que hay condiciones favorables para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades y fomentar el avance en desarrollo humano.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016

El enfoque de derechos humanos proporciona una base para enfrentar las circunstancias fuera del control de las personas. Desde esta perspectiva, todos los individuos son iguales en dignidad y derechos, y el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de las libertades consagradas en estos principios. México es signatario de varias declaraciones internacionales de derechos humanos, incluida la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que establece que todas las personas tienen el derecho inalienable de participar, contribuir y disfrutar del desarrollo económico, cultural, social y político de una sociedad (ONU 1986). Por lo tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, de tomar medidas para promover el desarrollo y de procurar el bienestar de toda la población. En este sentido, es fundamental que la política pública promueva la participación y el empoderamiento de los segmentos poblacionales que sufren exclusión o discriminación. Se trata de una forma clave de reducir la desigualdad de oportunidades y garantizar que todos los individuos sean libres de elegir el tipo de vida que más valoran.

1.2 La dinámica del desarrollo y la movilidad igualadora de oportunidades en México

A nivel agregado, México ha experimentado movilidad absoluta en las dimensiones del desarrollo humano a lo largo de su historia. En los últimos 200 años, multiplicó por nueve su ingreso per cápita. Asimismo, a finales del siglo xx, sus habitantes alcanzaron una escolaridad promedio de más de dos años de educación secundaria, cuando a principios del siglo apenas tenían un par de años de primaria. De forma similar, la esperanza de vida al nacer aumentó en 15.8 años durante la segunda mitad del siglo pasado, y se situó en 73.3 años en el año 2000. Una década después, en 2010, se llegó a los 74.1 años (OCDE 2014). Pese a lo notable de estos logros, hoy se estima que las diferencias de ingreso entre las personas son al menos tan grandes como lo eran en la Nueva España, señalada por el Barón de Humboldt como “el país de la desigualdad”. Asimismo, persisten grandes diferencias

DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

en educación y salud entre los distintos estratos de ingreso (OCDE 2014).

La desigualdad económica dentro de cada generación no es inevitable. Mientras que Noruega era más desigual que la Nueva España a principios del siglo XIX, a inicios del siglo XXI tenía dos tercios de la desigualdad del ingreso que presentaba México. De forma similar, en 1910 la distribución del ingreso en Suecia era 38% más desigual que la nacional al comienzo de la Revolución Mexicana. No obstante, esta situación se revirtió a finales del siglo XX. No es necesario que pasen siglos para abatir las grandes diferencias de bienestar entre la población. Francia redujo drásticamente su desigualdad entre 1960 y 1980, dejando atrás 140 años de historia en que los contrastes económicos entre los franceses eran mayores que entre los mexicanos (OCDE 2014). Por su parte, América Latina y el Caribe, considerada la región más desigual del mundo, inició un proceso de reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en el año 2000. Entre 2002 y 2013, el promedio del Índice de desigualdad de Gini de 15 países de la región cayó cerca de 9% (de 0.547 a 0.497) (CEPAL 2014).³

Las entidades federativas de México muestran también una reducción significativa de la desigualdad en los últimos 60 años, tomando en cuenta las dimensiones de salud, educación e ingreso. Esto se identificó igualmente de 2000 a 2010 en los municipios y delegaciones políticas, y de 2008 a 2012 entre los hogares e individuos. La tendencia indica que existe una oportunidad para consolidar decisivamente el impulso de la movilidad igualadora de oportunidades y con ello construir una sociedad con mayor libertad efectiva.

Entidades federativas: el impulso a la movilidad

Mediante la armonización de los datos históricos del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, se puede rastrear la evolución de la movilidad absoluta del IDH a un nivel desagregado para todas las entidades federativas en el periodo 1950-2010.⁴ En este tiempo, todas las entidades aumentaron su nivel de desarrollo humano de forma continua y registraron tasas de crecimiento promedio anual del IDH que van de 0.5% (Baja California) a 1.5% (Querétaro). En otras palabras, hubo movilidad absoluta ascendente en las tres dimensio-

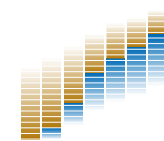
nes del IDH durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI.⁵

En la dimensión de salud, el mayor avance ocurrió entre 1950 y 1970. En este periodo, la esperanza de vida al nacer se incrementó casi 12 años. En materia de educación, se logró reducir el analfabetismo y aumentar la asistencia escolar de manera importante durante la segunda mitad del siglo XX. El mayor progreso en la reducción del analfabetismo entre adultos ocurrió en la década de los setenta. Al final del decenio, la tasa de analfabetismo disminuyó 6.3 puntos porcentuales respecto del nivel del principio de la década. En términos de asistencia escolar en el nivel básico, el mayor avance se registró entre 1980 y 2000. Por su parte, el ingreso per cápita registró el mayor crecimiento entre 1950 y 1970, cuando la tasa de crecimiento promedio anual fue de 3.2%, aunque entre 1970 y 2000 el crecimiento anual disminuyó a 1.2% (PNUD 2003).

Los avances en las tres dimensiones del IDH se asocian al crecimiento y maduración de las instituciones nacionales de salud y educación, así como a la preservación de la estabilidad económica. La creación del sistema de salud en los años cuarenta del siglo XX comenzó a dar frutos cerca de una década después. En el caso de la educación, el mayor gasto público y la expansión de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1978 y, posteriormente, la descentralización del sistema educativo en 1992, contribuyeron decisivamente a los avances identificados. Finalmente, la disciplina fiscal adoptada entre 1950 y 1970 durante el "desarrollo estabilizador" permitió mantener la inflación en niveles bajos. Lo anterior a su vez facilitó la expansión económica con industrialización y una elevada generación de empleos (PNUD 2011). La movilidad igualadora de oportunidades también arroja resultados positivos para las entidades (ver gráfica 1.2). Respecto de la situación de referencia (año 1950), la desigualdad del IDH entre entidades federativas se redujo década tras década, principalmente entre 1950 y 1980, cuando la desigualdad disminuyó 33.5 puntos porcentuales. Aunque la movilidad igualadora continuó en las décadas posteriores, la reducción de la desigualdad fue menor (19.6 puntos porcentuales entre 1980 y 2010).

No obstante, la movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas muestra desempeño mixto en las dimensiones del IDH. Los avances en materia de salud y educación contribuyeron a reducir las diferencias de desarrollo entre entidades federativas. En

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



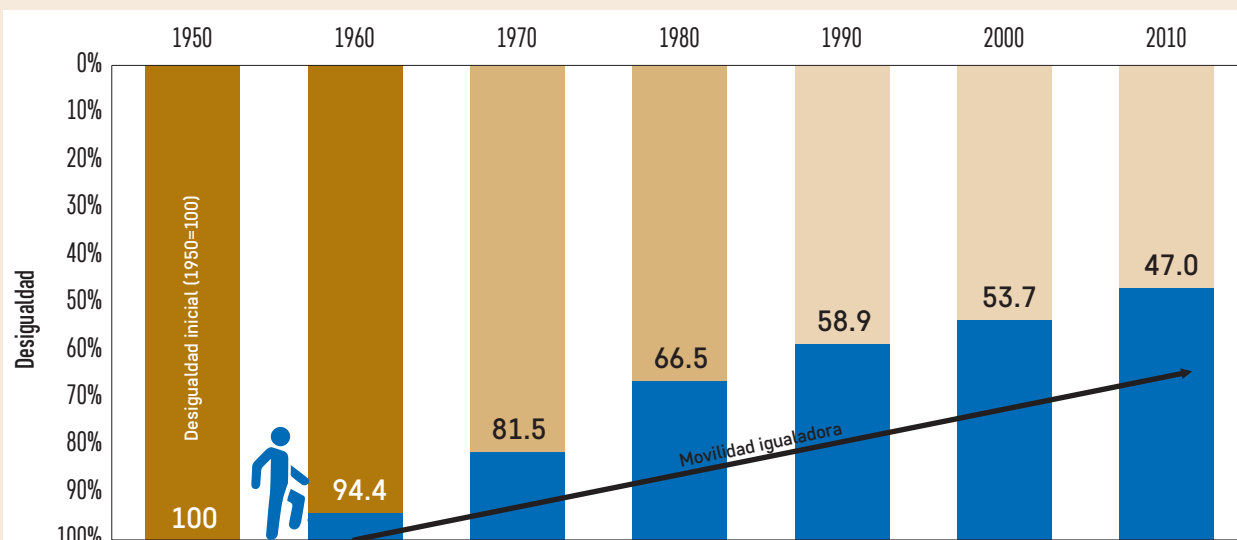
DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

3 El Índice de Gini se utiliza comúnmente para medir hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se acerca a una distribución completamente desigual. Un Índice de Gini de 0 representa una igualdad perfecta, mientras que un índice de 1 representa la máxima desigualdad.

4 Para conocer los detalles metodológicos de esta armonización, ver nota técnica 1.

5 El panorama de desarrollo 2012 para las regiones de México puede consultarse en el anexo 1. Este panorama ocupa la metodología de cálculo de PNUD (2015a).

Gráfica 1.2 Desigualdad observada en el IDH después de su movilidad en las entidades federativas, 1950-2010



Nota: Para que la serie sea comparable en el tiempo, el índice de desigualdad toma como año base 1950=100 y la trayectoria del indicador se observa a partir de ese punto (Gini del IDH=0.115).
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003 y 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.

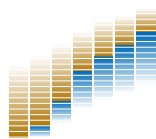
1950, en entidades como Oaxaca, Chiapas o Guerrero se vivía en promedio hasta 13 años menos que en el Distrito Federal, Baja California o Nuevo León (CONAPO 2002). En 2010, esas diferencias fueron de siete años (PNUD 2015a). De forma similar, la brecha educativa se redujo de manera importante. En 1950, 56.9% de la población adulta en Chiapas era analfabeta; en contraste, la proporción era de 13.7% ese mismo año en Baja California (PNUD 2003). En 2010, la brecha educativa entre las entidades que presentaban la mayor diferencia (Chiapas y el Distrito Federal) no superó los 14 puntos porcentuales (ver anexo 2). Por su parte, el avance en el ingreso per cápita tuvo periodos de igualación y de desigualación de oportunidades. En 1950, Quintana Roo, la entidad más rica, tenía un ingreso per cápita 6.7 veces mayor al de Campeche que era la entidad más pobre. En 1980, la brecha entre entidades disminuyó, pues el ingreso per cápita de la entidad entonces más rica (el Distrito Federal) era 4.7 veces superior al de la más pobre (Oaxaca). Lo anterior implica que hubo movilidad igualadora entre 1950 y 1980. No obstante, la diferencia de ingreso per cápita entre las entidades aumentó en el año 2000: el Distrito Federal (entidad más rica) tenía 6.1 veces más ingreso per cápita que Oaxaca (entidad más pobre). En otras palabras, hubo movilidad desigualadora entre 1990 y 2000. Esta brecha se redujo en 2010, pero no a los niveles de la década de los ochenta.

Las condiciones más igualitarias de bienestar, particularmente entre 1950 y 1980, se asocian a la consolidación

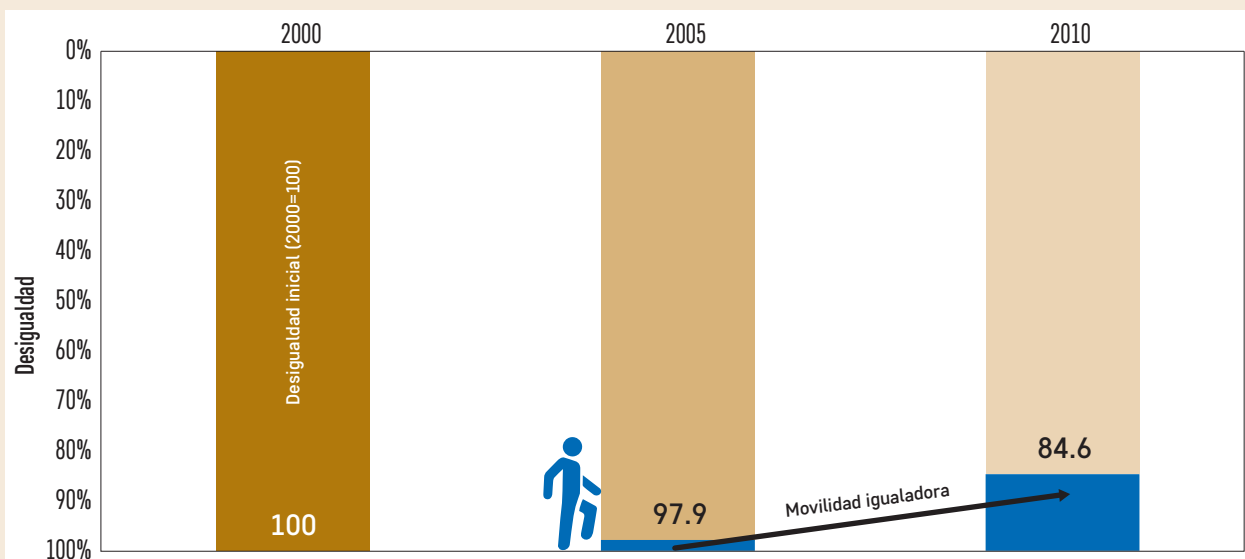
institucional de México en un marco de estabilidad. La inestabilidad de la economía nacional y las reformas que orientaron al país al libre mercado entre los ochenta y mediados de los noventa generaron desigualdad económica (PNUD 2003). Tras la adaptación gradual del país al cambio estructural que resultó de las reformas, incrementando la oferta de trabajo calificado cuya demanda aumentó, y con la mejora en la distribución del gasto público, los elementos para promover la igualdad económica se restituyeron a partir del año 2000. Desde esta perspectiva, a nivel de entidades federativas, los sesenta años de avance en desarrollo humano que considera este análisis han tenido un saldo igualador de oportunidades. Aunque la notable movilidad igualadora de oportunidades ocurrida entre 1950 y 1980 se redujo en el periodo 1980-2000, ésta comenzó a restituirse a partir del año 2000. Lo anterior representa una oportunidad para aprovechar este impulso y seguir avanzando en desarrollo humano con menos desigualdad.

Los municipios y las delegaciones políticas: la confirmación de la nueva movilidad

La información del IDH en los municipios de los estados y las delegaciones políticas del Distrito Federal confirman las tendencias de la movilidad observada a nivel de las entidades federativas. Al examinar los cambios en el IDH municipal, se observa un avance continuo en 98.8% de las circunscripciones entre 2000 y 2010 (PNUD 2014a). En



Gráfica 1.3 Desigualdad observada en el IDH después de su movilidad en los municipios y delegaciones políticas, 2000-2010



Nota: Para efectos de que la serie sea comparable en el tiempo, el índice de desigualdad toma como año base 2000=100 y la trayectoria del indicador se observa a partir de ese punto (Gini del IDH = 0.47). Se utilizó la división geopolítica del 2000, por lo que se hicieron territorios generando IDH ponderados por población. Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2014a).

este periodo, el aumento en el IDH estuvo acompañado de un proceso de igualación de oportunidades (movilidad igualadora). Dicho hallazgo es importante, pues los progresos que conducen a la reducción de las brechas de desarrollo no sólo se han dado entre las entidades federativas, sino también al interior de las mismas. La gráfica 1.3 muestra que el avance en desarrollo humano experimentado por los municipios se asoció a una reducción de sus desigualdades iniciales, es decir, confirma que hubo movilidad igualadora de oportunidades. La desigualdad en desarrollo humano de referencia es la del año 2000. Ésta se redujo 2.1 puntos porcentuales entre 2000 y 2005 y disminuyó aún más entre 2005 y 2010 (13.3 puntos porcentuales) (ver gráfica 1.3). La existencia de movilidad igualadora en los municipios invita a pensar en acciones que fortalezcan el desarrollo y la dinámica de reducción de la desigualdad con el fin de cerrar las brechas en bienestar que aún persisten entre los habitantes del país.

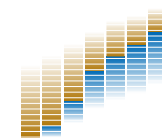
Los hogares y los individuos: la reducción de la desigualdad acumulativa

El enfoque de desarrollo humano se centra en las personas. Por ello, el análisis de mayor interés es a nivel individual. La movilidad igualadora de oportunidades que experimentan las personas determina la observada en agregados territoriales, como municipios o delegaciones políticas y entidades federativas. Las familias

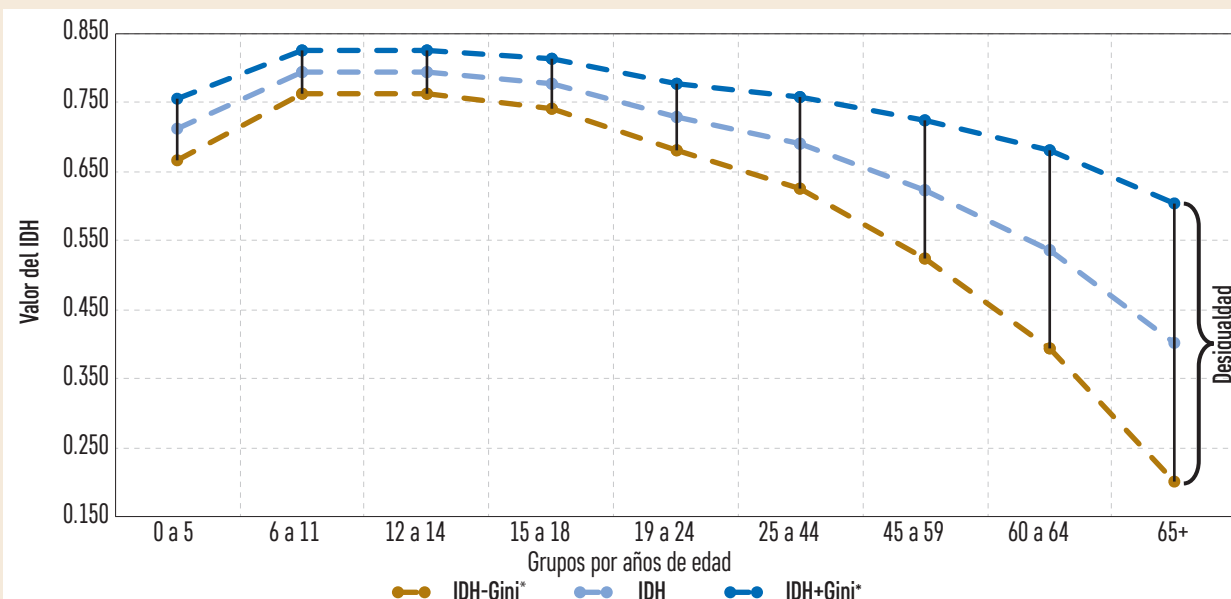
son las que, en su contexto social inmediato, toman decisiones de vida con base en las oportunidades con las que cuentan. A su vez, estas decisiones definen las opciones de vida de sus integrantes. La idea de un país que se mueve, o de movilidad absoluta o igualadora de oportunidades de entidades federativas o municipios, es útil para dar una idea general de las cambiantes condiciones de bienestar de la población. Sin embargo, es fundamental analizar lo que ocurre a lo largo del ciclo de vida de las personas.

La trayectoria del desarrollo humano en la vida de las personas se puede aproximar mediante el cálculo del IDH a nivel de hogares e individuos.⁶ La gráfica 1.4 muestra el perfil de desarrollo humano por grupos etarios en 2012. En ese año, el mayor nivel de IDH se observó entre las personas de 6 a 14 años (línea central). Este nivel de desarrollo humano se explica principalmente por los logros educativos. Como resultado de la obligatoriedad de la educación básica y de la ampliación de su cobertura, la escolaridad promedio entre personas de estas edades se acerca más a los referentes internacionales máximos. En las personas de mayor edad, el valor promedio del IDH fue menor. La dimensión educativa nuevamente desempeña un papel importante para explicar estos resultados: las generaciones de mayor

⁶ La metodología de cálculo del IDH de hogares e individuos puede consultarse en la nota técnica 2.



Gráfica 1.4 Desigualdad en el IDH por grupo de edad, 2012



Nota: *Para el cálculo del Índice de Gini se reemplazaron los IDH con valor de 0 por 0.0001. El valor del Gini se divide entre dos. Una mitad se le resta al valor promedio del IDH para cada grupo de edad y la otra se le suma al mismo valor promedio.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México). Para mayor detalle ver nota técnica 2.

edad no se beneficiaron de un sistema educativo como el actual, por lo que tienen en promedio un nivel más bajo de escolaridad. Las carencias generacionales son particularmente notorias entre las personas de 65 y más años, quienes registraron el IDH promedio más bajo.

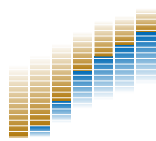
La trayectoria del IDH según las edades es una representación estilizada de lo que, en promedio, podría vivir una persona: el crecimiento, auge y declive de su desarrollo humano. Sin embargo, en sentido estricto, dicho perfil es una fotografía del bienestar promedio de distintas generaciones en un momento en el tiempo. Cada persona cuenta con una trayectoria única que, además de diferir del promedio, posee su propia dinámica. No obstante, el perfil de desarrollo humano por edades es útil para detectar patrones generacionales. La razón es sencilla: las nuevas generaciones se benefician de avances y oportunidades que antes no existían.

La fotografía del bienestar medio de distintas generaciones en un momento dado también sirve para analizar la desigualdad. Las líneas verticales de la gráfica 1.4 miden la desigualdad observada en desarrollo humano para cada grupo de edad. La distancia entre las trayectorias de desarrollo humano para las personas del mismo grupo etario indica una desigualdad persistente, es decir, que no desaparece al pasar de un punto del ciclo de vida a otro. En contraposición, la desigualdad en desarrollo humano entre personas de distintos grupos etarios se considera de carácter transitoria; se asocia a cambios que, en promedio,

los individuos experimentan al pasar de una etapa de vida a otra. En México, 96.1% de la desigualdad es persistente (ocurre entre personas en el mismo grupo de edad) y sólo 3.9% es transitoria (se debe a diferencias en edades). A nivel individual, esta composición de la desigualdad es indicativa de una baja movilidad igualadora de oportunidades, pues las diferencias se mantienen entre individuos de una misma generación.

El perfil de desarrollo humano por grupos etarios muestra que el nivel de desarrollo de niños y niñas de 0 a 5 años depende de las condiciones de su entorno familiar. Las diferencias en desarrollo son menores entre personas de 6 a 14 años, pues la educación básica y obligatoria contribuye a igualar su conjunto de oportunidades. No obstante, las brechas de desigualdad se amplían entre las personas de 15 a 18 años y se profundizan en segmentos de mayor edad. Lo anterior se asocia principalmente al rezago educativo y al abandono escolar, que comienzan a ser más visibles a partir del nivel medio superior. Al respecto, cabe señalar que el rezago escolar y, particularmente, la interrupción de la asistencia a la escuela —asociada a la incorporación prematura al mercado de trabajo— tienen una influencia negativa a lo largo de toda la trayectoria laboral de las personas y afecta a los individuos hasta el final de sus vidas, pues se traduce en menos ingreso, en menos ahorro acumulado para el retiro y en la ausencia de una pensión.

Un aspecto importante que revela la gráfica 1.4 es la diferencia en la desigualdad que se observa entre



personas que apenas comienzan su vida y entre quienes se encuentran al final de ella: la desigualdad entre las personas de 65 y más años es más de cuatro veces superior a la que se observa en la primera infancia. Es decir, las condiciones desfavorables acumulan su efecto a lo largo de la vida de las personas. Para evitar que quienes empiezan con menos oportunidades acumulen desventajas que se magnifican en etapas posteriores de la vida, es necesario reducir la desigualdad desde la infancia. Atender la desigualdad de forma temprana y oportuna, es fundamental para evitar situaciones que más adelante pueden ser difíciles, muy costosas o imposibles de remediar (ver recuadro 1.3).

A pesar de las grandes desigualdades al interior de algunos grupos, particularmente la registrada entre los individuos de 65 y más años, la evidencia indica que la desigualdad se redujo en todos los grupos etarios entre 2008 y 2012 (ver gráfica 1.5). Este panorama confirma la presencia de mejores condiciones para impulsar la movilidad absoluta y la movilidad igualadora de oportunidades.

La notable movilidad igualadora de oportunidades observada entre entidades federativas de 1950 a 1980 se reactivó a partir del año 2000. Dicha tendencia se confirma tanto a nivel de municipios como en el de los individuos. Aunque es necesario confirmar esta tendencia, es factible que México esté al inicio de lo que puede ser un círculo virtuoso en que la reducción de las desigualdades de origen pueda generar mayor movilidad absoluta e igualadora de oportunidades y reducir aún más la desigualdad. Sin embargo, se requiere

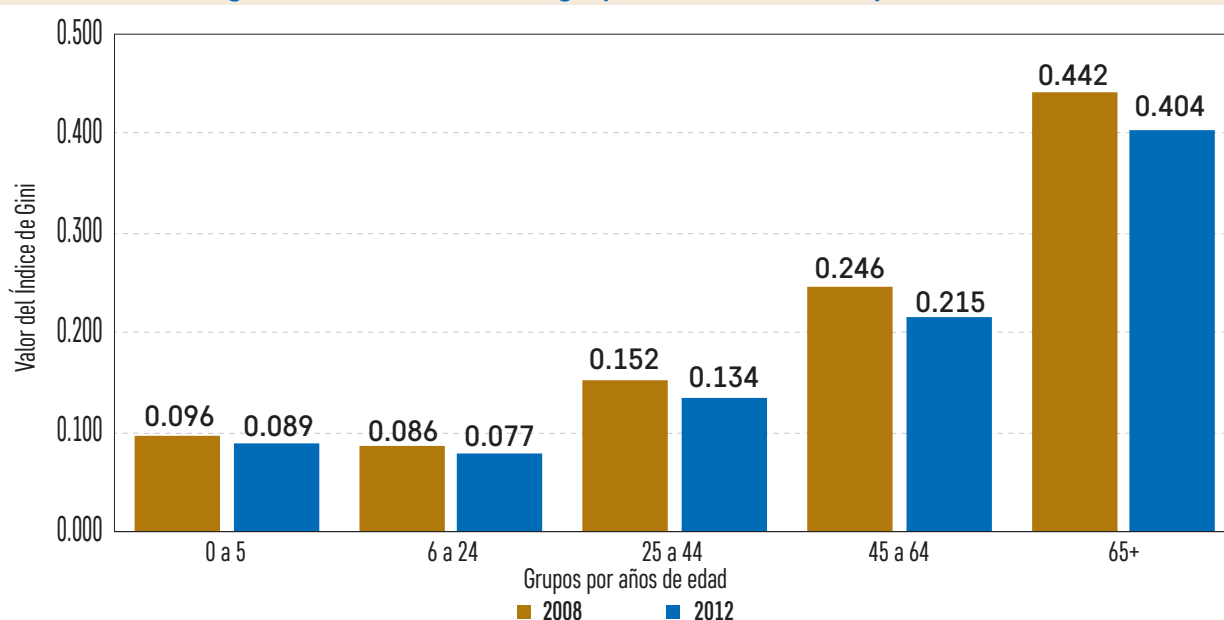
Recuadro 1.3 Oportunidades y vulnerabilidades acumulativas

El Informe sobre Desarrollo Humano 2014. *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* identifica que las vulnerabilidades y fortalezas de las personas dependen de su historia de vida. Una adversidad temprana afecta el resto de la vida: desde las oportunidades de conseguir y mantener un empleo, hasta las incertidumbres y vulnerabilidades en la vejez. La primera infancia es el periodo clave para impulsar la movilidad en desarrollo y resolver la desigualdad precoz. En esta etapa ocurren procesos cruciales, como el desarrollo de los sistemas inmunológico, neurológico y endócrino, que determinan la capacidad de respuesta frente a enfermedades, las competencias cognitivas y las capacidades de adaptación. La evidencia muestra que la pobreza y la desnutrición sufridas durante los años de preescolar se asocian con una pérdida de ingresos de 30%. Además, hasta 50% de la desigualdad de ingresos a lo largo de la vida se explica por las condiciones experimentadas antes de los 18 años. Por lo tanto, invertir en la ampliación de capacidades desde los primeros años de vida es fundamental para reducir la desigualdad.

Fuente: PNUD (2014b).

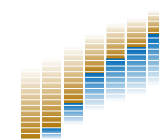
superar algunas barreras para aprovechar esta ventana de oportunidad: la falta de integración productiva de ciertas entidades federativas y municipios, el limitado papel redistributivo del gasto público en las entidades federativas y a lo largo del ciclo de vida, y la debilidad del mercado de trabajo formal. Los capítulos 2, 3 y 4 exploran estos retos y las opciones para superarlos.

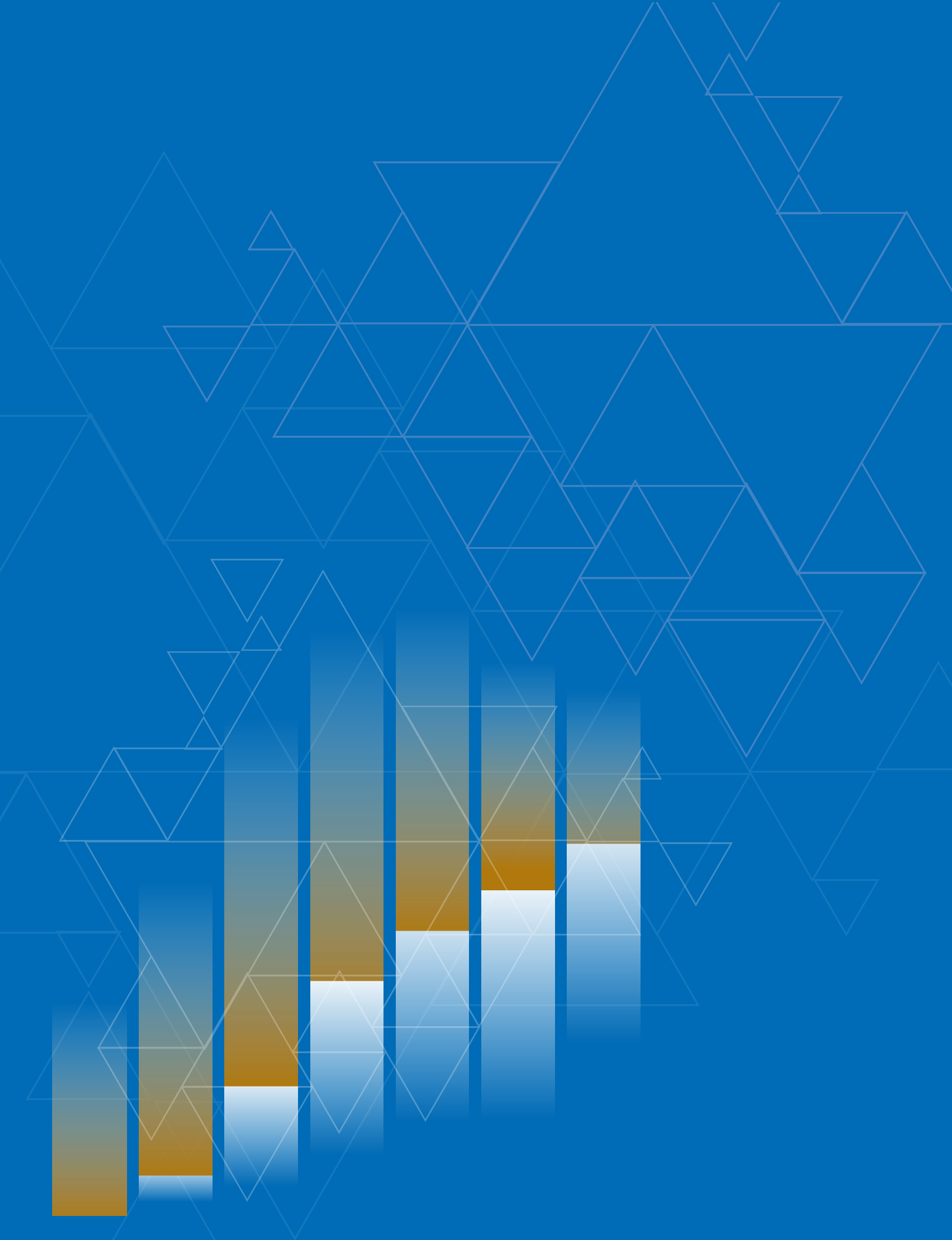
Gráfica 1.5 Desigualdad en el IDH en los grupos de edad, 2008 y 2012



Nota: Para el cálculo del Índice de Gini se reemplazaron los IDH con valor de 0 por 0.0001.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México). Para mayor detalle ver nota técnica 2.





Capítulo 2

La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y municipios

Uno de los elementos centrales para fortalecer el círculo virtuoso *igualdad-movilidad absoluta-movilidad igualadora* en México es la atención al entorno que enfrentan las personas en las entidades federativas y municipios. El análisis a este nivel de agregación es pertinente, pues lo que ocurre en el ámbito local puede limitar o potenciar la movilidad de los individuos. Este capítulo analiza la dinámica de la movilidad igualadora de oportunidades en estas unidades geográficas; identifica algunos de los principales obstáculos que enfrentan, y sugiere líneas de acción para superarlos. El capítulo muestra que, mientras la movilidad igualadora de las dimensiones de salud y educación fue continua, la del ingreso se perdió en 1990, en medio de crisis y reformas, aunque se recuperó a partir del año 2000. Pese a su contribución a la movilidad igualadora de oportunidades en el pasado, el mercado laboral y la distribución del gasto público presentan ahora barreras a una mayor movilidad.

2.1 El contexto local y las oportunidades para las personas

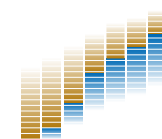
México ha tenido una movilidad absoluta de oportunidades positiva que destaca en el contexto internacional. Entre 1980 y 2013, los logros en materia de salud, educación e ingreso registrados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) fueron mayores que el promedio mundial. En este periodo, la trayectoria de desarrollo del país fue similar a la de América Latina y el Caribe, aunque la región tuvo un desempeño más modesto desde el año 2000. Sin embargo, aunque

México se clasifica como país de desarrollo humano alto, el crecimiento de su IDH no ha sido tan elevado como el del grupo de países con nivel de desarrollo similar (PNUD 2014b). Lo que ocurre a nivel local —en las entidades y municipios— proporciona claves para entender por qué no se ha avanzado aún más y con mayor reducción de la desigualdad.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* se planteó que el desarrollo humano es local, puesto que las oportunidades y la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven. Lo local incluye, entre otros factores, lo económico, donde la aglomeración de actividades productivas otorga rasgos distintivos a zonas geográficas y liga las oportunidades de ingresos y de consumo de las personas al desempeño de sectores específicos. También involucra lo político-institucional, pues en las unidades geopolíticas se organiza la vida democrática, se determinan las políticas para el desarrollo y se eligen a las autoridades encargadas de conducir las.

Las unidades geográficas que engloban estos factores son las entidades federativas y los municipios. Por ello, son relevantes para el análisis de la movilidad igualadora de oportunidades. Un indicador inicial de las condiciones de bienestar individuales corresponde a lo ocurrido en promedio en el lugar donde se vive. La trayectoria del entorno refleja la movilidad de oportunidades de bienestar. Por ejemplo, Huerta (2014) encontró que, en México, la posibilidad de mantenerse en una ocupación o mejorarla a lo largo del tiempo depende crucialmente de las condiciones de salud del municipio en que se vive.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

2.2 La movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas y los municipios

La movilidad de interés para el desarrollo humano ocurre cuando el aumento de las oportunidades para llevar la vida que se valora ayuda a reducir las desigualdades entre entidades federativas y en su interior. El primer componente —la movilidad absoluta— se halla ampliamente documentado a nivel de las entidades federativas (PNUD 2003 y 2012a), mas no así la movilidad igualadora de oportunidades. ¿Qué dimensiones fueron las que más contribuyeron a igualar oportunidades? ¿Dónde ocurrió el proceso igualador? ¿Qué tanta reducción de la desigualdad generó el progreso local observado en cada dimensión del desarrollo humano? Responder a estas preguntas es clave para las políticas públicas, pues permiten fijar las dimensiones y zonas geográficas prioritarias para consolidar e impulsar la movilidad igualadora de oportunidades.

Las dimensiones de salud, educación e ingresos

Históricamente, la movilidad en la dimensión de salud ha contribuido más a igualar oportunidades de desarrollo humano entre las entidades federativas del país. Por ejemplo, en 1950, Chiapas y el Distrito Federal (DF) presentaron la más baja y la más alta esperanza de vida al nacer. En 1950, la esperanza de vida promedio de un habitante de la primera entidad era de 13 años menos que la de un habitante del DF. En 1980, esta diferencia se había reducido a la mitad, y para el año 2000 era apenas de tres años (PNUD 2003).

El progreso en la dimensión de educación también ha contribuido a igualar oportunidades. En 1950, Zacatecas tuvo el mayor porcentaje de población entre 6 y 14 años que asistía a la escuela, mientras que en Guerrero, el más bajo. Esta tasa en Zacatecas fue tres veces superior a la de Guerrero en 1950, pero fueron prácticamente iguales en 1990: al menos 80% asistía a la escuela en ambas entidades (PNUD 2003). Desde entonces, las tasas han permanecido muy cercanas entre sí.

El avance económico no ha tenido un efecto igualador como el de las dimensiones anteriores. En 1950, Quintana Roo fue la entidad con mayor Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, mientras que Campeche fue la de menor.⁷ En esa época, por cada peso que en

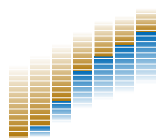
promedio tuvo un ciudadano de Campeche, uno de Quintana Roo tuvo más de cinco. No obstante, en el año 2000, este último ciudadano superó cada peso del primero en apenas 75 centavos. Las desigualdades económicas entre otras entidades federativas, sin embargo, siguieron otra trayectoria. A grandes rasgos, el Distrito Federal y el norte del país superaron ampliamente a las entidades de la región sur-sureste. Mientras que en 1950 el Distrito Federal tuvo poco más de tres veces el PIB per cápita de Oaxaca, para 2000 esta distancia fue de seis veces.

La trayectoria y magnitud de la movilidad igualadora de oportunidades en cada dimensión se observa en la gráfica 2.1. Entre 1950 y 2010, la mayor movilidad igualadora se observó en la dimensión de educación, según lo observado en la alfabetización y la matriculación escolar. La segunda dimensión con mayor movilidad igualadora de oportunidades entre las entidades federativas es la de salud, con la reducción de la desigualdad en la esperanza de vida al nacer. La movilidad igualadora en ambas dimensiones redujo de forma similar sus respectivas desigualdades iniciales, aunque a ritmos diferentes. En cambio, la dimensión de ingresos, medida a través del PIB per cápita, se convirtió en movilidad desigualadora entre 1990 y 2000, aunque dicha situación se revirtió de 2000 a 2010.

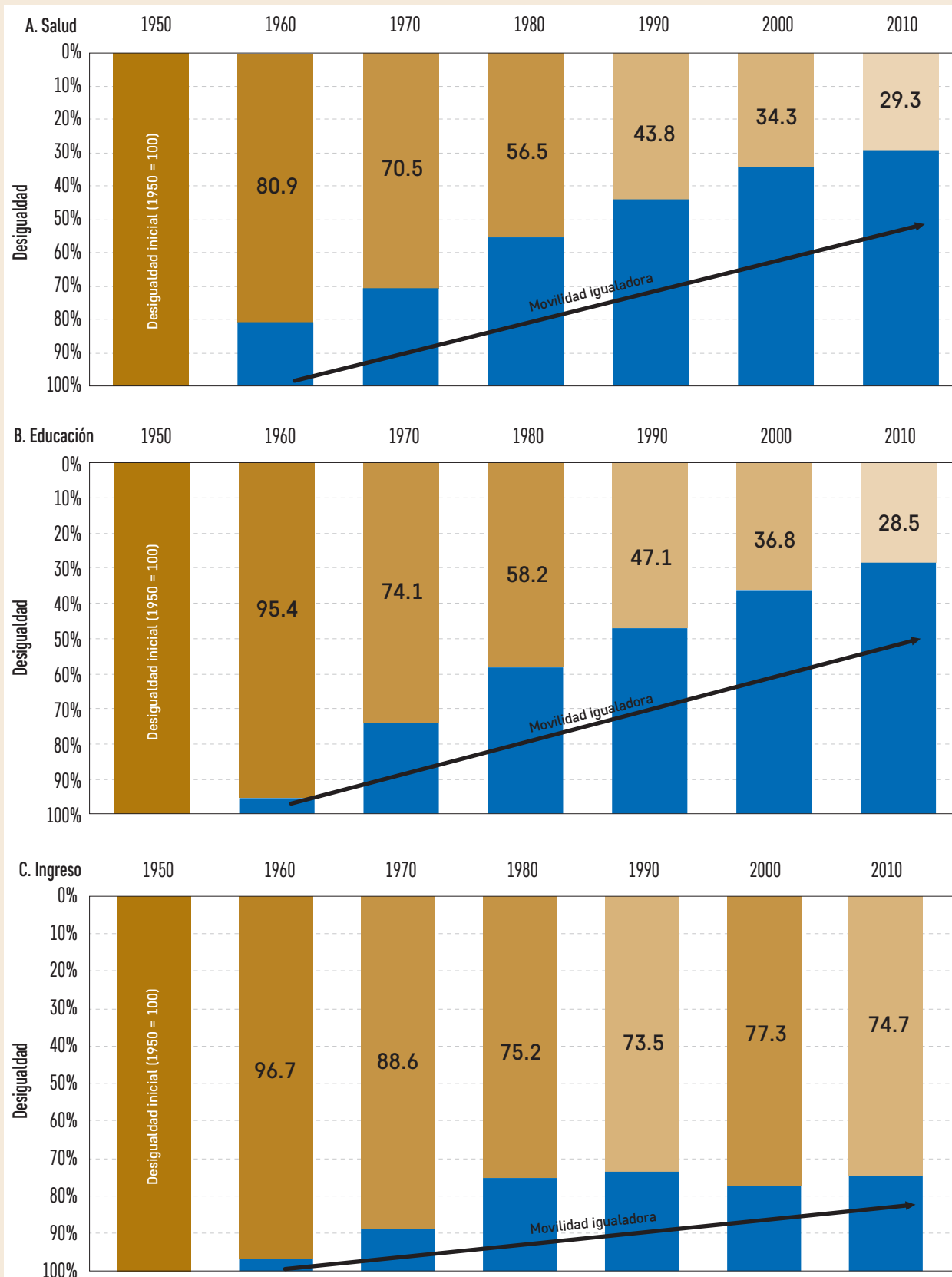
En las dimensiones de educación y salud, se detectó la mayor movilidad igualadora de oportunidades. En cambio, la dimensión de ingresos presentó baja movilidad igualadora y por momentos se convirtió en motor de desigualdades entre las entidades federativas. Una dinámica similar puede identificarse en los municipios entre 2000 y 2010 (ver recuadro 2.1). Debe advertirse, sin embargo, que la dimensión de salud redujo su tendencia de movilidad igualadora en la primera década del presente siglo. Por su parte, la dimensión de ingresos reactivó ligeramente su proceso igualador en ese periodo.

Históricamente, la movilidad igualadora de oportunidades en la dimensión de ingresos ha sido baja. Desde el año 2000, no obstante, se reactivó entre las entidades federativas. Sin embargo, todavía hay entidades donde esta tendencia no se materializa. Entre 2005 y 2010, las entidades federativas donde la movilidad desigualadora de oportunidades en ingresos de los municipios ha sido mayor son Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Yucatán (ver mapa 2.1). El rezago y la desigualdad en el nivel de desarrollo de entidades como Guerrero, Oaxaca y Chiapas son notables y resulta preocupante que sus economías no ayuden a remediarlos. También preocupa que las economías en entidades del norte,

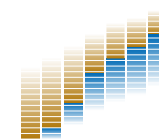
⁷ Estas comparaciones toman en cuenta que el ingreso derivado de la explotación de hidrocarburos en entidades como Campeche o Tabasco se redistribuye directa o indirectamente en el resto del país.



Gráfica 2.1 Desigualdad observada en las dimensiones del IDH después de su movilidad en las entidades federativas, 1950-2010



Nota: Para efectos de que la serie sea comparable en el tiempo, el índice de desigualdad toma como año base 1950=100 y la trayectoria del indicador se observa a partir de ese punto (Gini del IE=0.115), (Gini del IS=0.083) y (Gini del II=0.148).
 Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003 y 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.



Recuadro 2.1 Las dimensiones de la movilidad igualadora de oportunidades en los municipios (2000-2010)

El examen de las condiciones de salud, educación e ingreso de los 2,440 municipios y delegaciones políticas del país entre 2000 y 2010 muestra las siguientes tendencias:

- Aunque entre 2000 y 2005 los avances en salud generaron mayor desigualdad a nivel municipal, para 2010 esta situación se revirtió y se alcanzó mayor igualdad que al principio.
- Los logros en alfabetización y asistencia escolar tendieron a reducir la desigualdad educativa promedio observada en las entidades federativas y también en los municipios.
- A nivel municipal, se amplió la tendencia del ingreso a reducir las desigualdades observadas.

El patrón de las entidades federativas en 60 años es similar al municipal en la década 2000-2010. La dimensión con mayor movilidad igualadora fue la de salud, seguida por la de educación e ingreso. Cabe destacar que de 2005 a 2010, la movilidad igualadora de oportunidades fue de 13.3% en el IDH, lo que representa una oportunidad para consolidar y reforzar este camino.

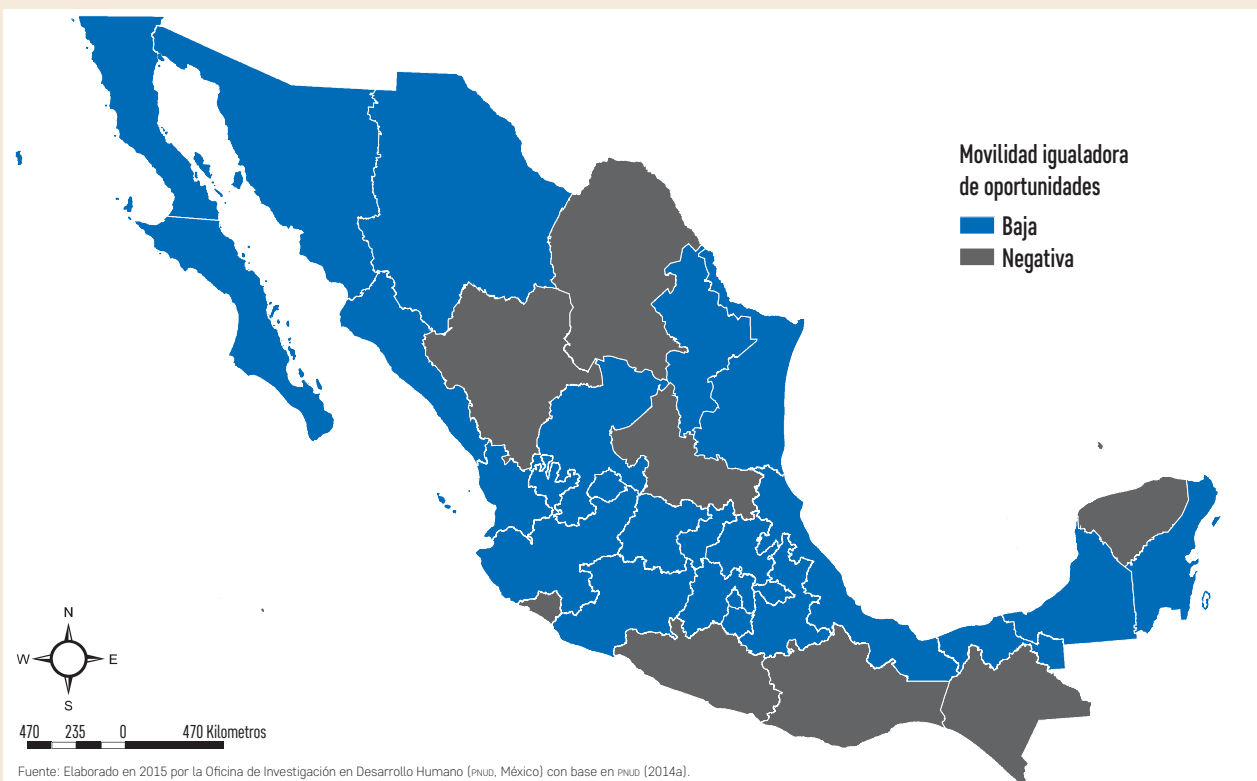
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2014a).

normalmente asociadas a mejores condiciones, estén contribuyendo a incrementar la desigualdad.

Ejemplos de la movilidad desigualadora municipal se encuentran en Coahuila y Guerrero. En 2005, un habitante del municipio de San Buenaventura tenía un ingreso promedio muy similar a uno de San Juan de Sabinas, ambos en Coahuila. Para 2010, el primero redujo ligeramente su ingreso, mientras que el segundo lo incrementó en 28%. Se generó entre ellos una brecha que antes no existía. Una historia semejante ocurre con los municipios de Mochitlán y Tepecoacuilco de Trujano, en Guerrero. En 2005, ambos tenían ingresos similares, pero en 2010, el primero lo redujo en 13.3% y el segundo lo incrementó en 6.5% (PNUD 2014a). En estos dos casos, el progreso económico separó las oportunidades de desarrollo de los municipios en lugar de acercarlas.

Este panorama de logros y retos de movilidad igualadora en entidades federativas y municipios puede conducir a una perspectiva más amplia: la visión regional. Por ejemplo, la mitad de las entidades federativas que presentan movilidad desigualadora municipal se encuentran en el sur-sureste. Como se verá en las siguientes secciones, las entidades de esta región suelen compartir problemas comunes

Mapa 2.1 Movilidad igualadora en ingreso de las entidades federativas de México (con base en el IDH municipal, 2005-2010)



en cuanto a su dinamismo económico, su mercado de trabajo, su gasto público y su fortaleza institucional.

2.3 Factores que contribuyen a la movilidad igualadora de oportunidades en las entidades federativas

Los importantes logros en la movilidad igualadora de las dimensiones de salud y educación y los retos en la correspondiente a ingresos pueden entenderse si se observan factores como el crecimiento económico y el efecto redistributivo del gasto social. El crecimiento económico se asocia a las oportunidades de ingreso de las personas, y el gasto social es una herramienta gubernamental que puede ampliar el conjunto de sus oportunidades de vida (PNUD 2004 y 2011). Muestras de esta vinculación se observan a lo largo del siglo xx y en lo que ha transcurrido del siglo xxi.

Las entidades federativas redujeron notablemente sus diferencias en desarrollo cuando, de 1949 a 1981, la tasa promedio anual de expansión del PIB alcanzó más de 6% y el gasto social aumentó de 2% a 9% del PIB (Márquez 2010; PNUD 2011). La maduración de las instituciones nacionales de salud y educación, y la estabilidad económica también contribuyeron a estos logros. La creación del sistema de salud en los años cuarenta del siglo xx comenzó a dar frutos en la década de los cincuenta. En el caso de la educación, la expansión de la cobertura y del gasto público redujo rezagos y brechas. La disciplina fiscal adoptada entre 1950 y 1970, por su parte, contuvo la inflación y favoreció la industrialización con una elevada generación de empleos formales (PNUD 2011).

No obstante, entre 1980 y 2000, inició una época en que la dimensión económica empezó a ampliar la brecha entre entidades federativas. Durante esos años, hubo una sucesión de crisis y reformas económicas. La tasa de crecimiento promedio anual del PIB se registró en 4.2%, y el gasto social fue inestable y no alcanzó una mayor participación del PIB (PNUD 2003). Las reformas profundizaron el papel del libre mercado y provocaron que zonas geográficas con bajo capital humano, limitada infraestructura, alta proporción de empleo en el sector público, distantes a los mercados externos y con poca concentración de población y de actividad económica, presentaran bajo crecimiento. En promedio, las entidades del norte y centro del país se distanciaron en dinamismo económico respecto de las de la región sur-sureste

(Esquivel y Messmacher 2002; Esquivel, Lederman y Villoro 2002).

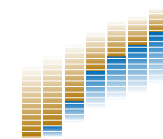
Entre 1985 y 1995, hubo otros factores asociados al gasto público que obstaculizaron la reducción de la desigualdad en desarrollo humano entre las entidades federativas. El gasto en salud favoreció a los trabajadores formales; el de educación llegó principalmente a los alumnos de hogares de mayor ingreso, y los apoyos al ingreso se realizaron principalmente mediante subsidios generalizados que beneficiaron a quienes más consumían o habían tenido un empleo formal (PNUD 2011). Al inicio del siglo xxi, el crecimiento promedio anual del PIB no superó 2% (INEGI 2015a; CONAPO 2015). Sin embargo, la adaptación gradual a las nuevas condiciones de los mercados, en particular a las del mercado laboral, y un gasto público menos regresivo, han compensado la limitante del crecimiento e impulsado una mayor movilidad igualadora en entidades y municipios (Scott 2009).

La dinámica económica y laboral local

Una parte de la desigualdad de oportunidades se debe a la dinámica económica que repercute en el mercado de trabajo a nivel local. Desde el año 2000, se han reducido las diferencias salariales entre el trabajo calificado y el no calificado. De acuerdo con Esquivel, Lustig y Scott (2010), lo anterior se debe al incremento en la oferta de trabajo calificado. Esto, a su vez, se debe al aumento de la escolaridad por la mayor cobertura del sistema educativo. Esto ha traído una caída en la desigualdad general del ingreso, al reducirse la diferencia de ingresos entre distintos tipos de trabajo. Sin embargo, durante el periodo 2003-2013, los estados del sur-sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) presentaron como grupo una tasa de crecimiento media anual del PIB de 1.3%, muy por debajo de la del resto del país, superior a 3% (Székely 2015b). Esto limitó los alcances igualadores del cambio de composición del uso del trabajo calificado y no calificado, pues a esta tendencia nacional se contrapuso una tendencia de divergencia regional.

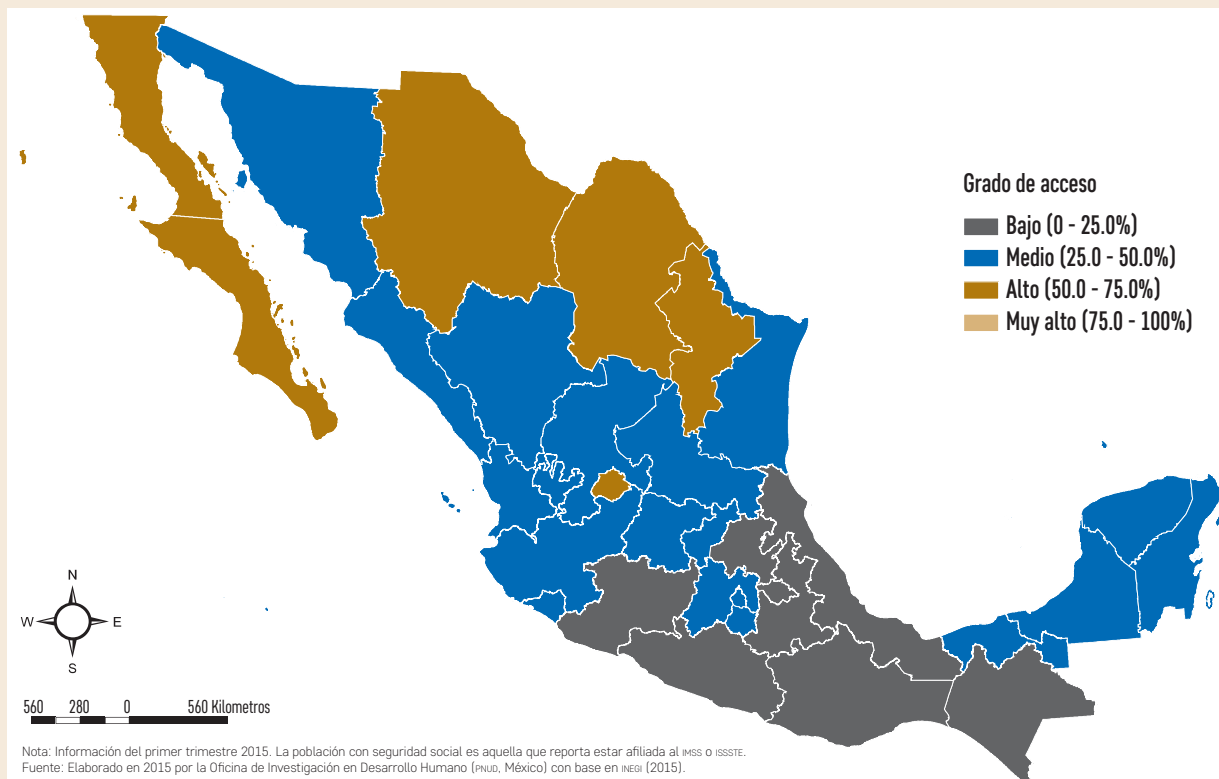
Además, persisten características del mercado laboral que aún limitan la movilidad igualadora en la dimensión del ingreso entre entidades federativas y municipios. Los mercados de trabajo del Distrito Federal y de entidades del norte del país son más conducentes a la formalidad —asociada al acceso a las instituciones de seguridad social— que los estados del sur-sureste. El sector formal se compone principalmente por establecimientos medianos o grandes, con alta productividad y remuneraciones elevadas; mientras que,

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Mapa 2.2 Proporción de la población ocupada con acceso a seguridad social, 2015



el informal se caracteriza por unidades de producción pequeñas, poco productivas y con bajos salarios (Levy 2008). Un peso de capital y trabajo en manos de los establecimientos formales genera un valor económico entre 28% y 50% superior a un peso asignado al resto de los establecimientos (Busso, Fazio y Levy 2012). El salario promedio en el sector formal llega a ser 70% superior al de la informalidad (Levy 2008).

Aunque 95.2% de la población económicamente activa estuvo empleada en 2014 (INEGI a), la informalidad representó 64.5% de la población ocupada (31.8 millones de personas) (INEGI b).⁸ Particularmente, la informalidad entre los jóvenes ocupados de 14 a 19 años fue de 84.6% (OIT 2014, 8). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), desde 2005, se registraron cifras similares de informalidad, lo que indica que esta situación ha persistido.

En términos geográficos, se observa la distinta distribución del trabajo según sus posibilidades de acceso a la seguridad social. Como puede observarse en el mapa 2.2, las diferencias en el grado de acceso a seguridad social son muy grandes entre entidades como Aguascalientes,

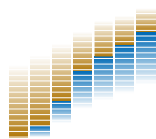
Baja California Sur, Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila y otras como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala e Hidalgo. Estas últimas tienen un grado de acceso que no supera 25% de su población ocupada, mientras que el grado de acceso en las entidades del norte oscila entre 50% y 75%.

Dicha composición geográfica del trabajo revela diferencias en el dinamismo económico y la capacidad productiva de las entidades federativas en distintas zonas del país. Estas desigualdades deberían de ser atendidas desligando el derecho a la salud del tipo de trabajo al que se puede acceder. De esta forma, el sistema de protección social se acerca a uno verdaderamente universal. Sin embargo, una protección social universal no resuelve los problemas de productividad y crecimiento económico de muchas entidades federativas. En última instancia, se debe buscar una mejor integración económica para las entidades donde hay mayor presencia de trabajo informal. Lo anterior mejoraría su productividad y con ello su nivel salarial, lo que dotaría de mejores oportunidades de ingreso a sus habitantes.

El gasto público

La intervención del Estado puede contribuir a igualar oportunidades. Para ello, el gasto público debe favorecer particularmente a quienes enfrentan mayores

⁸ Las cifras corresponden al promedio anual de 2014. El no tener acceso a los servicios de salud del IMSS e ISSSTE es el criterio utilizado para la informalidad.



desventajas. De lo contrario, amplía las brechas existentes (PNUD 2011). En la medida en que el gasto público en desarrollo humano (GDH) —destinado a salud, educación y transferencias al ingreso— se distribuya de acuerdo con las carencias en desarrollo humano contribuye a igualar las oportunidades disponibles para las personas en las entidades y municipios.

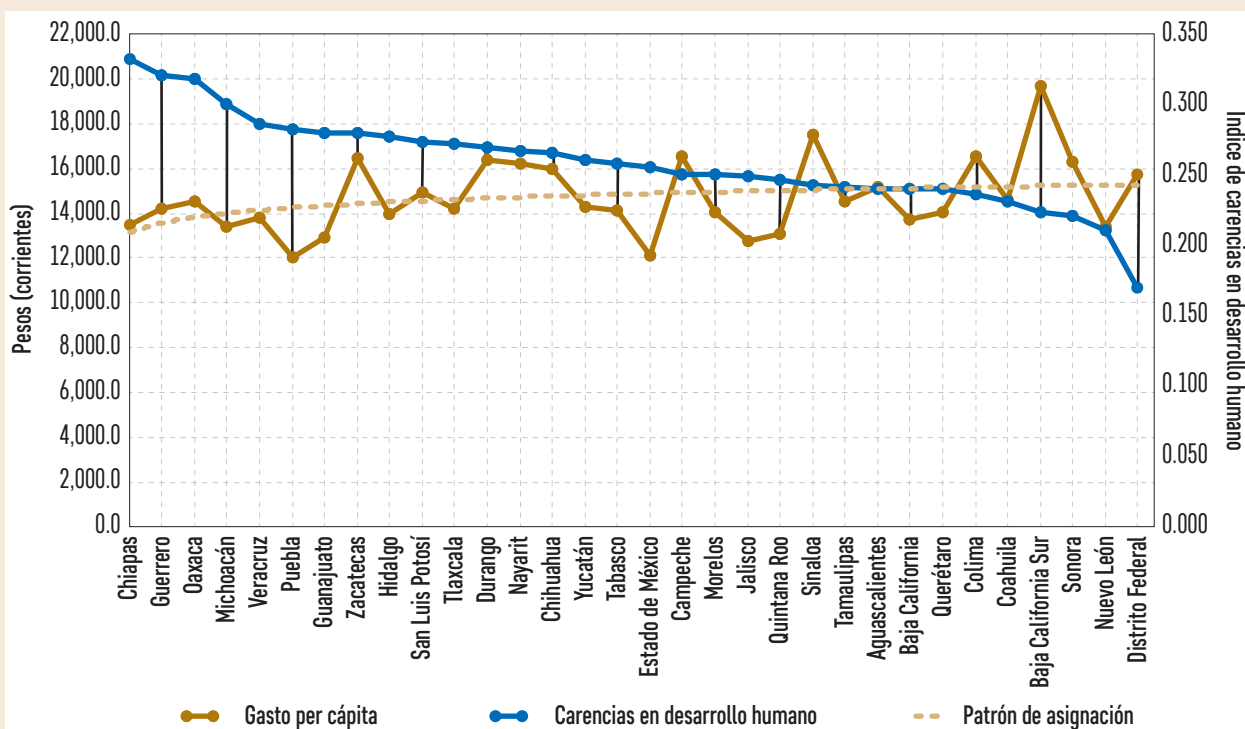
Paulatinamente, el GDH ha comenzado a dirigirse a quienes más carencias tienen, cuando antes se concentraba en quienes tenían mayor nivel de ingreso o desarrollo humano. Desde 1997, el gasto en salud para las personas no aseguradas (no inscritas en instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] por parte de su empleo) ha aumentado de manera sostenida. Asimismo, un conjunto de subsidios generalizados al consumo fueron sustituidos por transferencias focalizadas en la población en pobreza extrema a través del PROGRESA, posteriormente programa OPORTUNIDADES y hoy PROSPERA. El subsidio a la gasolina, que tenía un sesgo a favor de los más ricos, desapareció en 2015. En cuanto al gasto educativo, a partir del año 2000 se gastó más en el nivel básico y se redujeron los sesgos distributivos del gasto en el nivel medio superior y superior (Scott 2009). Sin embargo, pese a estos avances, el gasto en desarrollo humano ha detenido

esta tendencia progresiva y está lejos de alcanzar el potencial que tiene para corregir desigualdades.

El GDH no está contribuyendo claramente a reducir las desigualdades entre entidades federativas. Por ejemplo, el gasto per cápita en desarrollo humano (en promedio \$13,995 pesos por persona a precios de 2012) se relaciona inversamente con las carencias en desarrollo (uno menos el valor observado del IDH). En otras palabras, se asigna mayor gasto per cápita en las entidades con menores carencias (ver gráfica 2.2). La línea de patrón de asignación del gasto no refleja una asignación proporcional a las carencias de desarrollo que se enfrentan en las entidades (línea de carencias). No obstante, cabe mencionar que la asignación actual ha mejorado, por ejemplo, en comparación con la de 2008. En ese entonces, el patrón fue asignar todavía menos gasto per cápita a las entidades federativas con mayores carencias promedio.

México aún no logra un gasto en desarrollo humano agregado que impulse la igualdad de oportunidades de desarrollo de las entidades federativas. Esto se observa también en el gasto federal descentralizado (ver gráfica 2.3). Dicho gasto se asigna a las entidades federativas para su ejercicio, ya sea de forma no

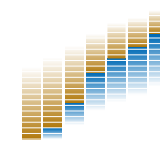
Gráfica 2.2 Gasto en desarrollo humano per cápita y carencias en desarrollo humano por entidad federativa, 2012



Nota: No incluye el gasto en subsidios al consumo (electricidad, gasolina y gas LP).

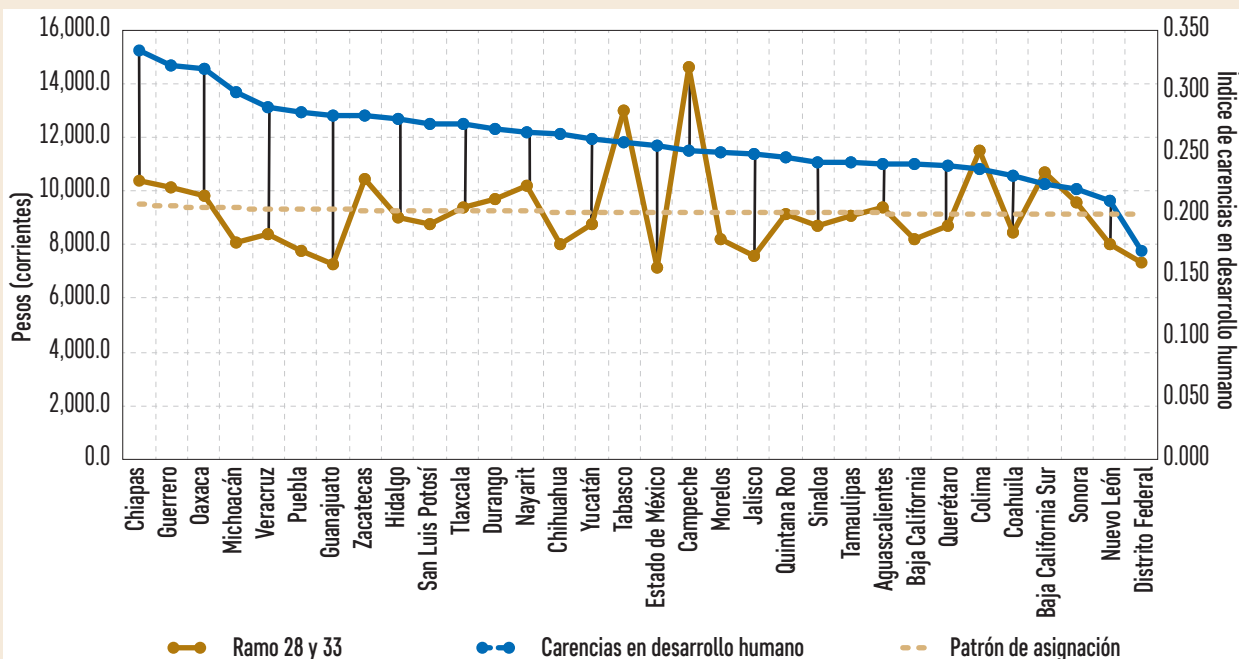
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD y UNICEF (2015) y PNUD (2015a).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Gráfica 2.3 Gasto federal descentralizado per cápita (aportaciones + participaciones) y carencias en desarrollo humano, 2012



Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2015a), SHCP (2013) y CONAPO (2014).

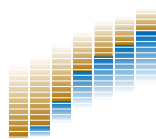
condicionada (Ramo 28, Participaciones Federales) o de forma condicionada (Ramo 33, Aportaciones Federales). El Ramo 33 (\$4,276 pesos por persona en 2012) atiende dimensiones como educación y salud, y se asigna acorde a las carencias en desarrollo. El Ramo 28 (\$4,222 pesos por persona en 2012) restituye recursos a las entidades por haber cedido a la federación facultades de recaudación. En cuanto a su efecto redistributivo, los dos Ramos se han contrarrestado entre sí. El resultado es un gasto federal descentralizado per cápita con tendencia a ser igualitario (línea de patrón de asignación) en vez de uno proporcional a los rezagos en desarrollo (línea de carencias). Cabe destacar que cinco de los nueve estados del sur-sureste (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla) están entre los primeros diez lugares de carencias de desarrollo que alimentan las tendencias anteriores.

El gasto per cápita de municipios y delegaciones (\$2,821 pesos en 2010) tampoco presenta una distribución proporcional a las carencias en desarrollo. En 2010, 25% de la población en los municipios con menor desarrollo humano recibió 24.5% del gasto municipal total, mientras que 25% de los municipios con más desarrollo recibió 26.3%. A nivel de las entidades federativas, en ese mismo año, 12 entidades tuvieron un gasto municipal que favoreció a los municipios con mayor desarrollo humano (sesgo pro-rico), incluidos tres del sur-sureste, y 19 a favor de quienes tenían menor desarrollo (sesgo

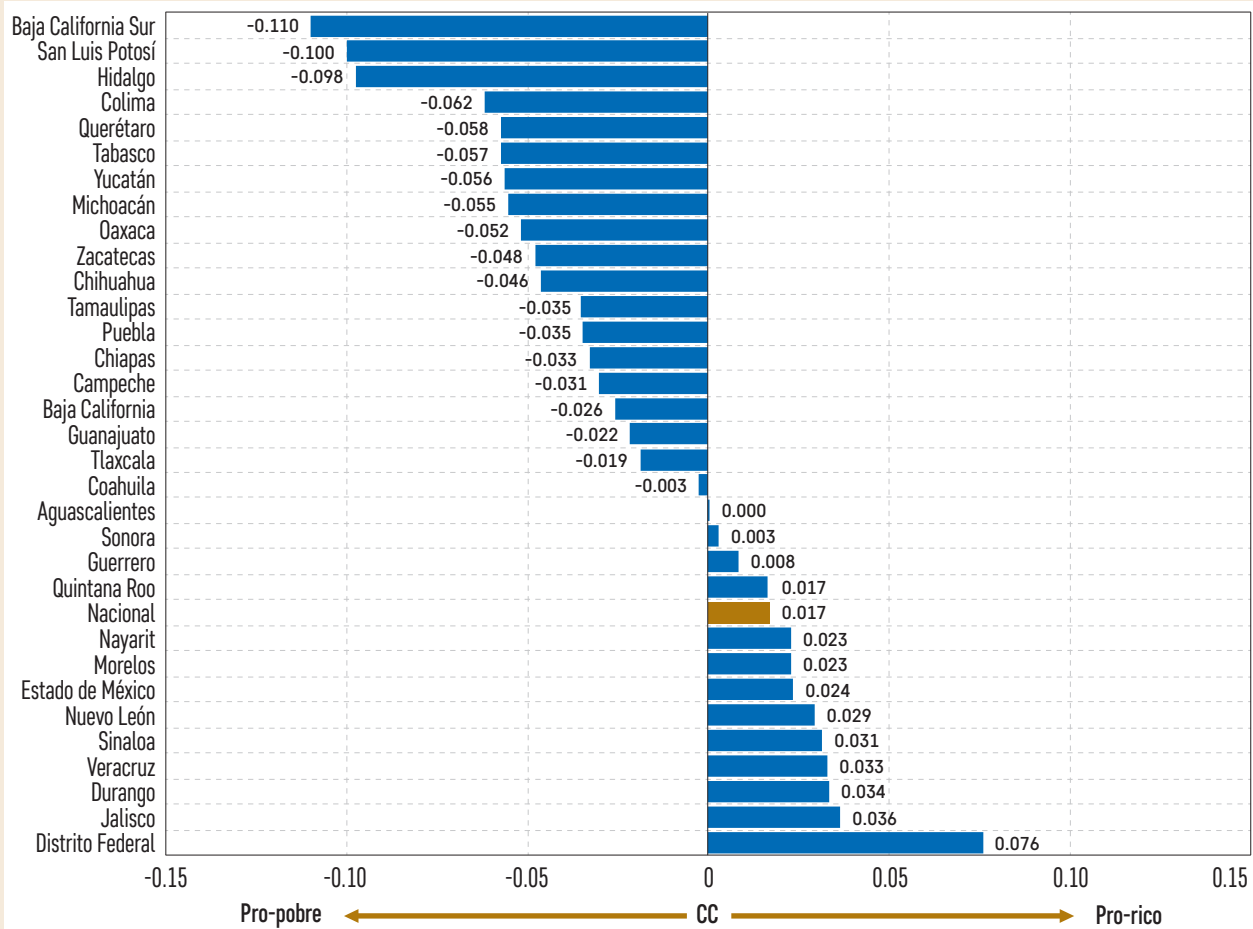
pro-pobre) (ver gráfica 2.4).⁹ Un ejemplo del patrón anterior es el Distrito Federal (DF), donde la delegación Benito Juárez, con el mayor IDH del país, recibe 79% más gasto per cápita que la de Iztapalapa, la más poblada y con el tercer IDH más bajo de la entidad.

El problema del gasto no puede reducirse al tema distributivo, pese a la importancia y persistencia de este problema. La falta de institucionalidad a nivel local, los problemas de gestión, la ineficiencia en el uso del GDH, la falta de transparencia y de rendición de cuentas y la corrupción también contribuyen a las brechas de desarrollo de las entidades federativas y municipios (Ríos-Cáceres 2008; Rodríguez-Oreggia 2008; PNUD 2011). Este tipo de problemas también se distribuye con desigualdad en el país. Por ejemplo, un significativo déficit de institucionalidad en materia social se encuentra en la región sur-sureste. De las nueve entidades que la conforman, aunque todas cuentan con una Secretaría de Desarrollo Social e instrumentos de planeación, todas requieren definir y adoptar indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos, así como contar con sistemas formales para el seguimiento, medición y evaluación de los indicadores de resultados y de gestión (Székely 2015b).

⁹ El sesgo distributivo se analiza mediante el Coeficiente de Concentración (cc). Cuando resulta negativo, es pro-pobre, y si resulta positivo, es pro-rico.



Gráfica 2.4 Sesgo distributivo del gasto municipal de acuerdo al coeficiente de concentración (cc) según IDH, 2010



Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2014a) e INEGI (2015b).

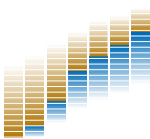
Recuadro 2.2 El Fondo Regional (FONREGION)

FONREGION fue creado en 2007 con el objetivo de apoyar a las diez entidades federativas con menor IDH en el ordenamiento nacional. Con este propósito, su diseño establece que debe enfocarse en infraestructura carretera, salud y educación. El fondo ha pasado de un presupuesto de 2,306 millones en 2007 a 6,001 millones de pesos en 2015 (a precios de 2010), y ha tenido una distribución relativamente estable entre las entidades federativas. Un análisis de los sesgos distributivos y la transparencia de FONREGION muestran lo siguiente:

1. El principal rezago de las entidades es en educación. Sin embargo, ésta recibe las menores asignaciones, pues los recursos se usan principalmente para construir y mantener vialidades.
2. Entre 44.7% y 68.5% del gasto del fondo en las entidades federativas se dedica a los municipios de más alto desarrollo humano. Los de más bajo desarrollo no alcanzan tales asignaciones.
3. Pese a que las entidades federativas deben publicar la cartera de proyectos apoyados por el fondo, esto en realidad no ocurre en la mayoría de los casos.

FONREGION requiere nuevas reglas de asignación de recursos para atender los mayores rezagos y a los municipios con mayores carencias. Es necesario el planteamiento explícito y público de prioridades y la provisión de información oportuna de los proyectos que apoyará.

Fuente: PNUD (2015a).



Por otra parte, mientras que las entidades federativas de Baja California, Aguascalientes y Baja California Sur presentan las mayores capacidades institucionales municipales (de gestión fiscal, de provisión de servicios, de gestión administrativa y de rendición de cuentas), en el extremo opuesto se encuentran estados del sur-sureste, como Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas. En un mismo estado, las distancias también pueden ser notables. Mientras que el municipio de San Sebastián Coatlán en Oaxaca tiene capacidades institucionales semejantes a municipios de Jalisco (octavo lugar en este rubro a nivel nacional), el municipio de San Pedro Taviche —también de Oaxaca— ocupa el último lugar a nivel nacional (De Dios y Gomez-Álvarez 2010). Lo anterior conduce a experiencias contrastantes en el uso del gasto en desarrollo humano de las entidades federativas y municipios (ver recuadros 2.2 y 2.3).

En conclusión, aun corrigiendo sus problemas de institucionalidad, eficiencia y transparencia, para que el gasto público contribuya a reducir las desigualdades entre las entidades y entre los municipios, es fundamental que se asigne —mediante criterios con sensibilidad— a las carencias de desarrollo. De este modo, puede fortalecerse la movilidad igualadora de oportunidades en estas unidades geográficas.

Recuadro 2.3 Gasto público para los municipios con menor desarrollo humano

En 2007, el Gobierno Federal creó la Estrategia 100x100 para elevar el acceso a los servicios de salud y educación, e incrementar el ingreso de los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). En cinco años (2007-2011) ejerció 39,544 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó 87% y el resto provino de las entidades federativas y de los municipios involucrados. Los resultados de la evaluación realizada por el CONEVAL en 2013 muestran lo siguiente:

1. La Estrategia aumentó el acceso a los servicios de salud en los municipios seleccionados casi el doble respecto de municipios similares que no se beneficiaron de ella.
2. No se lograron cambios significativos imputables a la Estrategia en las tasas de alfabetismo y asistencia escolar de alumnos entre 6 y 14 años.
3. Los recursos disponibles para los hogares, aproximados por las condiciones de su vivienda, mejoraron significativamente respecto de los municipios similares fuera de la Estrategia.

Estos resultados evidencian un éxito parcial en el logro de los objetivos planteados.

Fuente: CONEVAL (2013).

2.4 Las políticas públicas para la movilidad igualadora de oportunidades en entidades federativas y municipios

El capítulo 1 estableció que en un entorno de mayor igualdad, los individuos pueden aspirar a una mayor movilidad absoluta de oportunidades. Por este motivo, es importante que las políticas públicas cierren las brechas de desarrollo entre entidades federativas y municipios. Este capítulo mostró que para estas circunscripciones, los mayores avances en movilidad igualadora de oportunidades se han dado en aspectos básicos de salud y educación. Sin embargo, la dimensión de ingresos no presenta avances similares. Por esta razón, es necesario fortalecer las políticas públicas que atiendan la desigualdad económica.

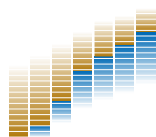
Desarrollo regional y seguridad social

El análisis histórico muestra que, en términos generales, la región sur-sureste se rezagó económicamente respecto del resto del país, particularmente entre 1990 y 2000. De 2003 a 2013, el crecimiento del PIB fue inferior al promedio nacional. Además, cuatro de los ocho estados con movilidad desigualadora de oportunidades fueron de esta región. Cinco de los nueve estados de la región sur-sureste tuvieron los menores niveles de trabajo formal en el país y cinco de ellos se distanciaron notablemente de recibir un GDH o un gasto federal descentralizado de acuerdo a sus carencias de desarrollo. A pesar de que esta región no es homogénea, y de que también existen rezagos importantes en entidades federativas fuera del sur-sureste, es fundamental adoptar una visión regional para las políticas públicas.

En este contexto, la política pública debe ayudar a fortalecer el capital físico y humano de quienes menos desarrollo presentan e impulsar su utilización productiva. El reto consiste en delinear una estrategia para elevar la productividad y el crecimiento de la población con mayores carencias.¹⁰ Esto implica concentrarse prioritariamente en el sur-sureste, particularmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Actualmente, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales buscan impulsar el desarrollo de la región a través del Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PRDSS) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de

¹⁰ Ver Székely (2015b) para conocer políticas macroeconómicas que pueden acompañar esta estrategia.



Desarrollo del Sur-Sureste (Estrategia Nacional), respectivamente. En la Estrategia Nacional, los gobiernos estatales de la región, junto con el Gobierno Federal, definieron los objetivos y establecieron líneas de acción que el PRDSS tomó como base para identificar los proyectos estratégicos.

Los proyectos definidos en el PRDSS y promovidos por los gobiernos estatales se enfocan mayoritariamente en mega infraestructura productiva (carreteras, puertos y ferrocarriles) y turismo. La innovación y la capacitación para el trabajo representan 1.4% del total de los proyectos, por lo que una limitante de ambos documentos es la falta de enfoque hacia el desarrollo de capital humano, factor que inhibe la productividad (Székely 2015b). Debe darse prioridad a proyectos que incidan de manera directa en incrementar el capital humano de la región. Esquivel, Lederman y Villoro (2002) identificaron la falta de capacitación de calidad, en particular para el manejo de recursos naturales y en agro-tecnología, como obstáculo persistente para que los estados del sur-sureste mejoren su productividad laboral. En este sentido, la estrategia regional requiere replantearse en función de las personas. Iniciativas recientes para la región, como el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), a fin de crear polos de desarrollo industrial que atraigan nuevas inversiones, tampoco atienden este problema.

El fortalecimiento de las capacidades de las personas también pasa por la reducción y eventual eliminación del acceso diferenciado a los servicios de salud. El actual sistema basado en el acceso a la seguridad social para los trabajadores asalariados formales, y en una limitada protección social para el resto de la población, afecta principalmente al sur-sureste. Por estas razones, es esencial seguir avanzando hacia un sistema de protección universal fortalecido, no segmentado, no contributivo y financiado con impuestos generales, como el que ha sido delineado en distintas propuestas (Levy 2008; PNUD 2011; CEEY 2013a). Lo anterior requiere retomar en el futuro una reforma fiscal que permita el financiamiento del sistema.

Si bien las propuestas antes citadas implican un rediseño institucional de gran magnitud, un acercamiento gradual a este objetivo final puede alcanzarse con la reducción de las cuotas de los trabajadores a la seguridad social de ciertos grupos de edad, sin descuidar el acceso a paquetes de atención y prestaciones de grupos que prácticamente nunca habrían tenido acceso a un trabajo formal. Este tipo de propuesta es explorada en el capítulo 3, tras examinar las particularidades del desarrollo de la población en el ciclo vital.

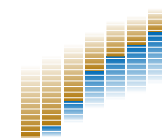
Criterios y reglas de asignación del gasto público en desarrollo humano

El análisis realizado muestra que dos grandes instrumentos para promover un desarrollo regional equilibrado, el GDH y el gasto federal descentralizado, presentan sesgos distributivos que no favorecen a las entidades federativas con mayores carencias. En 12 entidades, el ejercicio del gasto total es a favor de los municipios que más desarrollo tienen (pro-rico). Sin embargo, si se toma el total de municipios del país, el ejercicio del gasto en ellos favorece marcadamente a los municipios con más desarrollo. En balance, la distribución del gasto municipal para México en su conjunto es pro-rico.

Adicionalmente, existen problemas a nivel local de institucionalidad, de gestión, de ineficiencia, de transparencia, de rendición de cuentas y de corrupción que merman la efectividad del gasto. A juzgar por la distribución geográfica de algunos indicadores, esto agrava más en lugar de corregir el sesgo distributivo del gasto considerado. Una mejor distribución del gasto debe ir acompañada del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades locales y de una adecuada rendición de cuentas. Si los gobiernos locales no ejercen el gasto para los fines de desarrollo que debe cumplir, las oportunidades de las personas no aumentarán y la movilidad igualadora de oportunidades tampoco se fortalecerá. Pero aun corrigiendo estos problemas, persistiría una falla distributiva de origen asociada a los criterios de asignación del GDH y del gasto federal descentralizado.

El GDH requiere mejorar su asignación a nivel geográfico, pero esto debe basarse en una correcta identificación y atención de la población potencialmente beneficiaria. Para ello, se requiere un padrón único de beneficiarios y un mecanismo para identificar a la población elegible de acciones de política pública aún sin atender. Estos instrumentos son fundamentales para focalizar a la población con mayores carencias según sus necesidades. Son, además, esenciales para contar con información confiable, homogénea y oportuna y sirven para ejercer el gasto con eficiencia a través de una correcta focalización. Asimismo, son útiles para evitar la duplicidad de apoyos y para contar con datos georreferenciados. También ayudan a mejorar la evaluación de las intervenciones a través del seguimiento oportuno de la población objetivo y fortalecen la coordinación de la política, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del presupuesto. Sobre estos instrumentos se abundará en el capítulo 3.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

En cuanto al gasto federal descentralizado, hay un dilema por resolver: deben asignarse recursos a las entidades federativas y municipios en función del tamaño de la economía local asociada a la recaudación potencial, pero al mismo tiempo, debe compensarse por las carencias en desarrollo que éstos enfrentan en distintas dimensiones.

Al respecto, se proponen fórmulas de asignación de recursos que tomen en cuenta la reducción de las carencias de educación, de salud o de pobreza como complemento a las fórmulas basadas en el nivel de tales carencias. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (2009, 23), el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) (que representa alrededor de 55.2% del Ramo 33 (SHCP a) y que a partir de 2015 ha sido sustituido por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) se asignaba con escasa consideración a la reducción de carencias educativas (50% de acuerdo con la matrícula escolar; 20% para cerrar la brecha entre el gasto per cápita nacional y el estatal; 20% de acuerdo con la proporción que representan los recursos estatales respecto de los federales, y sólo 10% de acuerdo con mejoras en un indicador de reducción en carencias).

Mediante una nueva fórmula dedicada a educación, un porcentaje del FONE podría asignarse exclusivamente por la reducción de carencias educativas. Así, el incremento del fondo educativo se asignaría según el aumento porcentual de la escolaridad esperada, por la reducción porcentual del rezago educativo para la edad, por la reducción en la tasa de deserción escolar, e índices similares. Las asignaciones del gasto en educación se calibrarían inicialmente de forma que las entidades federativas reciban montos idénticos a lo que recibirían por los criterios originales. Tras ello, los aumentos en las asignaciones de gasto dependerían de los logros en cuanto a reducción de carencias y no sólo del nivel de éstas, de forma que al principio los estados con mayores rezagos registran mayores avances porcentuales y, en consecuencia, tendrían más incentivos para abatir las carencias.

En el caso del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), que representó cerca de 9.9% del Ramo 33 de acuerdo con la Cuenta Pública 2013 (SHCP a), las fórmulas distributivas prevalecientes se basan totalmente en indicadores de la provisión de servicios y, en menor medida, en compensación por carencias (según marginación y mortalidad). De ninguna forma toma en cuenta logros en reducción de carencias (caída en mortalidad infantil o reducciones

Recuadro 2.4 Los incentivos en el Ramo 33

En octubre de 2013, la Cámara de Diputados modificó la regla distributiva del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS), uno de los componentes del Ramo 33. El FAIS se distribuía con el criterio de que a mayor pobreza, mayor la asignación de recursos a las entidades federativas. A partir de 2014, este fondo cambia y se asigna con base en los siguientes parámetros:

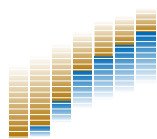
1. Número promedio de carencias de la población en pobreza extrema, con lo que se asignan más recursos a las entidades federativas donde la pobreza es más intensa.
2. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Este componente busca premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del Fondo adecuadamente. Esto debe reflejarse en la disminución de la cantidad de personas en pobreza extrema y la superación de la situación de rezago social de la población.
3. Un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013 como punto de partida para aplicar los criterios anteriores.

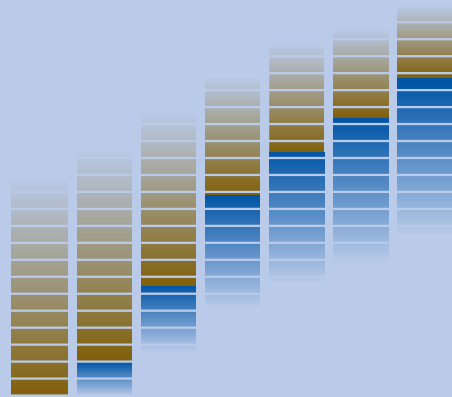
La nueva asignación no sólo responde al nivel sino también a la *reducción* de la pobreza. Este cambio es notable y, de extenderse al resto del Ramo 33, se conseguiría una asignación equitativa de acuerdo a los niveles de carencias que además otorga incentivos para acabar con dichas carencias. Este cambio implicaría eficiencia y equidad en una sola fórmula de asignación del gasto.

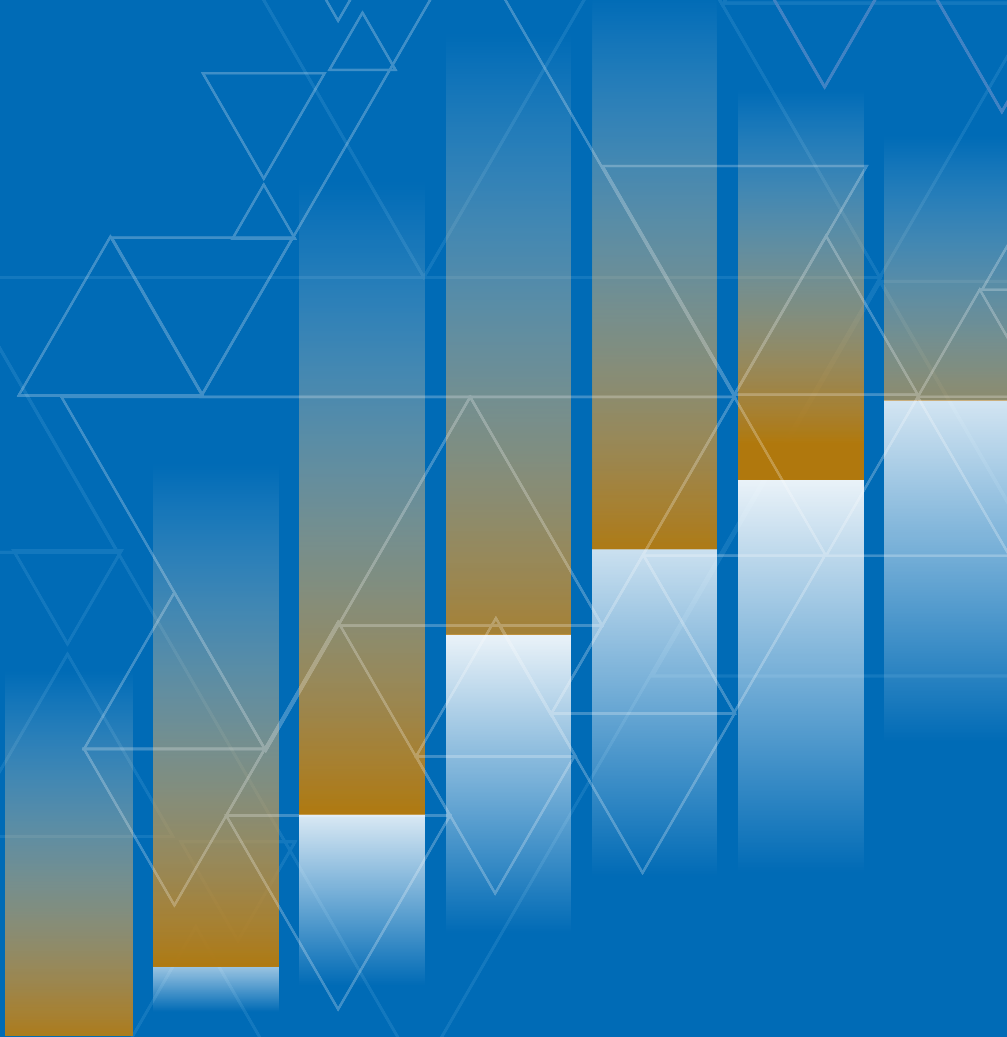
Fuente: Cámara de Diputados (2013).

en morbilidad). Con criterios similares al FAEB, se podrían asignar recursos adicionales con una nueva fórmula de asignación que reconozca los avances porcentuales en indicadores de salud y dieran un mayor incentivo a lograr estos objetivos.

Ya han comenzado a plantearse esquemas de este tipo para el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS), que representa cerca de 10.1% del Ramo 33, de acuerdo con la Cuenta Pública 2013 (SHCP a), pero aún no ocupan un lugar central en la política de gasto (ver recuadro 2.4). Una ventaja de este criterio es que la distribución del gasto puede coincidir con las asignaciones de acuerdo a las carencias de desarrollo, pues en principio las entidades federativas con mayores carencias suelen tener las mayores reducciones iniciales de éstas (Arellanes 2013). No obstante, además de dicha coincidencia, este criterio da incentivos para reducir las carencias en lugar de incrementarlas. Fórmulas similares podrían plantearse al interior de las entidades federativas.







Capítulo 3

La movilidad igualadora de oportunidades en el ciclo vital

Desde su nacimiento, las personas se ubican en una trayectoria de desarrollo potencial. Sin embargo, no eligen su punto de arranque. Cada trayectoria se va formando a partir del contexto y las decisiones de cada individuo. Si las condiciones de origen aseguraran la igualdad de oportunidades, entonces las decisiones tomadas con autonomía deberían reflejar la forma en que los individuos son agentes de sus propias metas. Idealmente, las oportunidades y la autonomía de las personas deben ser iguales, pues en principio todos los individuos tienen el mismo valor. Sin embargo, por la considerable desigualdad que aún se registra, este ideal elude a México y se aleja de una gran parte de los mexicanos. Lo anterior demanda políticas públicas que incidan en la reducción de desigualdades a lo largo de todas las etapas de vida de las personas.

El presente capítulo analiza la movilidad en el ciclo vital. Esto se realiza siguiendo, en un lapso de doce años (2000, 2006 y 2012), las trayectorias de desarrollo humano de distintas generaciones. Así, se establece el grado de movilidad absoluta e igualadora de oportunidades de las y los mexicanos de seis años o más, quienes pueden ser rastreados a lo largo de su vida escolar, en su trayectoria de ingresos y en sus condiciones de salud de la niñez a la vejez. Lo anterior permite identificar los problemas de movilidad en momentos clave de la vida de las personas y el rol de las políticas públicas para atenderlos. En particular, se examina el papel del mercado de trabajo y el gasto en la movilidad en las distintas etapas del ciclo vital.

Para estudiar la movilidad en el ciclo vital se requieren encuestas de panel con cobertura nacional que muestren los cambios en las múltiples dimensiones

del bienestar de las mismas personas a lo largo de los años.¹¹ Aunque existen pocos instrumentos con estas características, es posible rastrear los avances en las dimensiones del desarrollo humano en el tiempo construyendo información equivalente. Este análisis se realiza a continuación.

3.1 Las dimensiones básicas del desarrollo humano en el ciclo vital

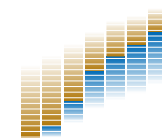
Con base en Moreno (2015), esta sección sigue a la población de 6 años en adelante en los años 2000, 2006 y 2012 para identificar los cambios en el nivel y la desigualdad de indicadores en las dimensiones de salud, educación e ingreso. Para ello, se calculan los años que en total —se estima— vivirá una persona de acuerdo con su edad, la escolaridad esperada para la edad para las personas de 6 a 24 años (los años completados más el año en que se encuentra asistiendo a la escuela) o la escolaridad alcanzada por los mayores de 24 años, y el ingreso promedio del hogar al que se pertenece.¹²

El ejercicio anterior se realiza para tres generaciones. La primera corresponde a los que, en el año 2000, tenían entre 6 y 11 años y que en 2012 alcanzaron edades entre 18 y 24 años. En ellos es particularmente pertinente el seguimiento de los logros educativos,

11 La Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) es uno de los pocos instrumentos que dan seguimiento continuo a un gran número de individuos en México. Esta encuesta disponible para los años 2002, 2005/06 y 2009/12 ha sido de gran valor para corroborar la solidez de las estimaciones aquí expuestas.

12 A menos que se especifique lo contrario, la información sobre las dimensiones de salud, educación e ingreso en el ciclo vital corresponden a cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano elaborados con base en Moreno (2015).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Cuadro 3.1 Características demográficas de las generaciones de estudio, 2000

Grupos de edad	Población total		Sexo		Localidad	
	Observaciones	Proporción	Hombres	Mujeres	Rural	Urbano
6 a 11 años	10,942,749	45.4%	48.1%	51.9%	26.8%	73.2%
25 a 31 años	8,428,954	34.9%	46.9%	53.1%	16.0%	84.0%
44 a 49 años	4,753,397	19.7%	48.7%	51.3%	16.6%	83.4%
Total	24,125,100	100%	47.8%	52.2%	21.0%	79.0%

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en Moreno (2015) e INEGI (2000). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.

pues se cubre el lapso de vida en que normalmente se estudia de la educación primaria a la educación superior. La segunda generación incluye a quienes en 2000 tenían de 25 a 31 años y que en 2012 alcanzaron de 38 a 43 años. Este grupo muestra en particular lo que ocurre en los primeros años de la vida laboral, aunque algunas personas de este segmento pueden no llegar a insertarse en el mercado de trabajo. Finalmente, la tercera generación analizada corresponde a los individuos que en 2000 tenían de 44 a 49 años, y, en 2012, de 56 a 61 años. Este grupo incluye aquellos que están por concluir su vida laboral y se aproximan a la edad de retiro. Excepcionalmente, al analizar la dimensión de ingreso, se hará referencia al grupo que en 2000 tenía de 48 a 53 años y que en 2012 alcanzó una edad de 60 a 65 años para examinar las condiciones en edades comúnmente asociadas al retiro laboral.

El cuadro 3.1 muestra la información básica de la población que ha sido seguida en el tiempo. El total (24,125,100 personas) representa 24.5% de la población nacional en el año 2000 según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que es la fuente de la cual Moreno (2015) extrae la información para cada una de las generaciones.

La generación de 6 a 11 años representa el mayor porcentaje de la población examinada. Le sigue aquella de 25 a 31 años y finalmente la de 44 a 49 años. Del cuadro, destaca una proporción ligeramente mayor de mujeres que hombres para cada una de las generaciones. Asimismo, la proporción de población urbana es mucho mayor que aquella que corresponde a las zonas rurales. Lo anterior está en consonancia con la distribución de la población registrada en 2000 por la ENIGH, aunque muestra un ligero sesgo urbano. Mientras que en la población total de la ENIGH 2000 la población urbana representa 75.4% de la total, la población de las generaciones seleccionadas es 79% urbana.

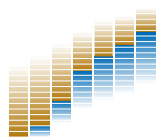
Salud

La dimensión de salud en el ciclo vital se aproxima mediante el total de años que se esperaría que vivieran las personas según la edad que tienen, es decir, la edad estimada de fallecimiento. La comparación del total de años promedio de vida de distintos grupos etarios (generaciones) en dos puntos del tiempo (años 2000 y 2012) revela avances. En 2000, se esperaba que la generación de 6 a 11 años viviera hasta los 77.1 años. Ese mismo grupo de personas tuvo una expectativa de vida más larga en 2012 (78.1 años). Para la población que tenía entre 25 y 31 años en 2000, la esperanza de

Cuadro 3.2 Edad máxima de vida promedio, 2000-2012

Generación		Año		
		2000	2006	2012
		6 a 11 años	12 a 17 años	18 a 24 años
1	Valores observados	77.1	77.7	78.1
	Máximo internacional	87.6	87.7	87.6
	Mínimo internacional	29.3	33.1	37.1
		25 a 31 años	32 a 37 años	38 a 43 años
2	Valores observados	78.7	79.4	80.3
	Máximo internacional	87.8	87.9	88.1
	Mínimo internacional	41.6	46.4	51.0
		44 a 49 años	50 a 55 años	56 a 61 años
3	Valores observados	80.4	81.6	82.9
	Máximo internacional	88.3	88.7	89.2
	Mínimo internacional	55.4	59.6	63.9

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en Moreno (2015).

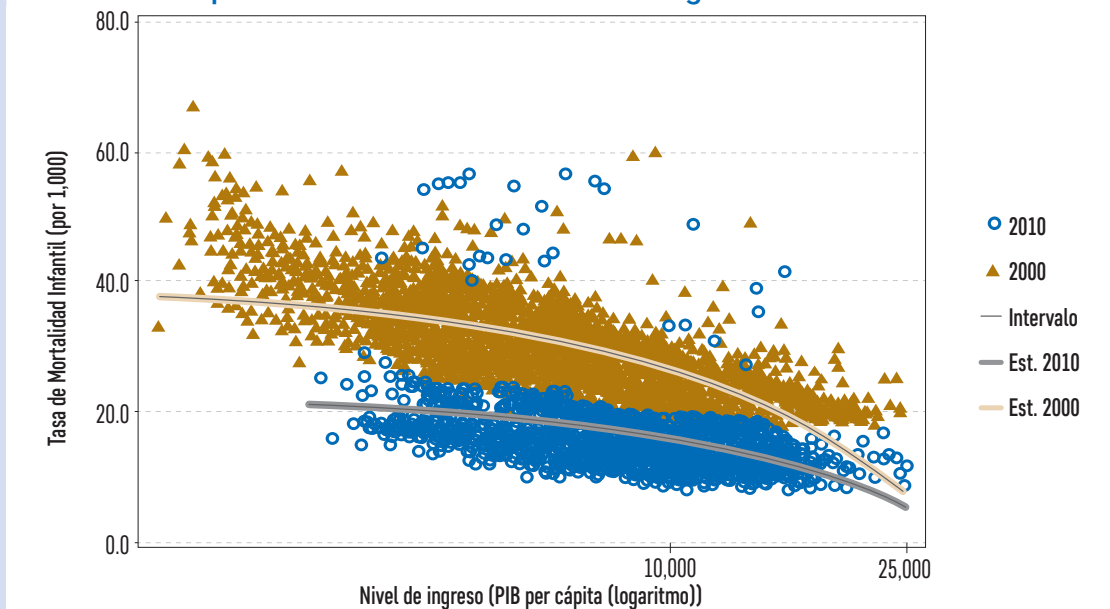


Recuadro 3.1 La gobernanza de la salud pública salva vidas

La relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y la salud ha llegado a interpretarse como evidencia de que el ingreso en el mercado, y no la acción pública, derivan en una mejor salud, al permitir que los individuos compren una mejor nutrición y cuidado médico. Hay razones, sin embargo, para dar más peso a la gobernanza de la salud respecto de la economía privada. A nivel internacional, el mismo dinero “compra” hoy niveles de salud muy superiores a los que se obtenía hace 50 años (Deaton 2013). Las innovaciones técnicas no explican el cambio, pues las principales —vacunación e intervenciones en enfermedades infecciosas— ya estaban bien establecidas a mediados del siglo xx. De acuerdo con Díaz Cayeros y Razú (2015), lo que mejoró es la gobernanza de la salud pública: la expansión de clínicas y hospitales a una mayor población, particularmente a los más vulnerables; la universalización de vacunas, y más eficaces y más baratas medidas preventivas (como educación para la lactancia o sueros de rehidratación oral).

Algo similar ocurrió en México recientemente. La línea que relaciona la mortalidad infantil y el PIB per cápita municipal de 2000 es más alta que la de 2010 (ver gráfica 1); es decir, para cada ingreso reportado se observa que se salvan más vidas de las que se salvaban diez años atrás. La mortalidad infantil sigue siendo más elevada en los municipios más pobres, pero las diferencias se han vuelto menores.

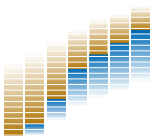
Gráfica 1. Desplazamiento de la Curva Salud - Ingreso



El desempeño del sistema de salud pública es la explicación más plausible de este cambio. La infraestructura médica y el personal no se modificaron significativamente en esa década, ni hubo gran avance tecnológico. Lo que mejoró fue el uso de los recursos disponibles y su focalización en aquellos con más riesgo de desnutrición y vulnerabilidad a enfermedades infecciosas. Los logros en materia de salud, entonces, no son simplemente una cuestión de dinero.

Fuente: Díaz-Cayeros y Razú (2015) y Deaton (2013).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

vida total fue de 78.7 años y se incrementó a 80.3 años en 2012. Finalmente, en el año 2000 se esperaba que quienes tenían entre 44 y 49 años alcanzaran una edad total de 80.4 años en promedio. En 2012, cuando ese grupo tenía entre 56 y 61 años, el total de años de vida promedio se elevó a 82.9 años (ver cuadro 3.2). Como puede observarse, las generaciones de más edad incrementaron en mayor medida su tiempo de vida.

El total de años que —se estima— vivirá una persona aumenta por una combinación de decisiones individuales, oportunidades y la influencia que la política pública tiene en ellas. Entre 2000 y 2012, los años de

vida de las personas aumentaron entre uno y dos años y medio, y es factible que esto se haya asociado a una mejor gobernanza en la salud (ver recuadro 3.1).

Estos avances muestran una movilidad absoluta ascendente. Sin embargo, el progreso de México en esta dimensión puede entenderse como un lento y pequeño avance al compararlo con estándares internacionales (ver recuadro 3.2). En este sentido, aún es posible mejorar los logros de salud entre diversos grupos etarios respecto de estándares internacionales. Por ejemplo, en el año 2000, la esperanza de vida total promedio de los niños de 6 a 11 años de edad fue de

77.1 años; de los niños en Brasil y Chile fue de 82.6 y 83.8 años, respectivamente. No obstante, en Japón o Qatar, el referente para los máximos internacionales de longevidad para este grupo de edad, fue de 87.6 años.

Recuadro 3.2 Los logros de salud respecto a mínimos y máximos internacionales

Los logros en salud lucen diferentes cuando se examinan a la luz de lo que se ha alcanzado en el mundo. Al comparar los años de vida totales de cada generación en México con los mínimos y máximos internacionales correspondientes, se puede construir el Índice de Salud (IS). Éste es uno de los tres elementos del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IS muestra el porcentaje de avance alcanzado por el país respecto de la diferencia entre el mayor y el menor logro en años de vida registrados en el mundo. Toma valor de cero cuando lo que se alcanza es lo mínimo, y de uno cuando se consigue el logro máximo.

El IS muestra un continuo descenso en cada generación considerada desde 2000 a 2012 (excepto para la generación de 6 a 11 años entre 2000 y 2006, ver cuadro 1). Esto significa que, si bien hay avances en años de vida totales, éstos no se dan a un ritmo semejante de lo que corresponde a los referentes internacionales.

Cuadro 1. Índice de Salud, 2000-2012

Generación	Año		
	2000	2006	2012
	6-11 años	12-17 años	18-24 años
1	0.818	0.819	0.812
	25 a 31 años	32 a 37 años	38 a 43 años
2	0.800	0.793	0.777
	44 a 49 años	50 a 55 años	56 a 61 años
3	0.761	0.758	0.741

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en Moreno (2015).

Destacan los logros en el IS del grupo de 6 a 11 años entre 2000 y 2006, cuando pasan a edades de 12 a 17 años, aunque en 2012 se reducen. La generación de 25 a 31 años vio caer su IS en 2.9% entre 2000 y 2012, y el de la generación de 44 a 49 años cayó en 2.6%. Sin embargo, esta última parte es de menores valores en el indicador, por lo que resulta más preocupante. México está agregando años de vida a su población, pero aún tiene camino por recorrer en términos de los logros que se han alcanzado a nivel mundial.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

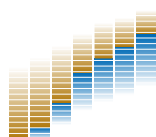
Educación

A falta de mediciones de la calidad de los conocimientos adquiridos, la escolaridad para la edad es un buen indicador de la dimensión educativa del desarrollo humano, pues identifica el avance escolar obtenido sin retrasos ni deserciones. Ésta se calcula como el total de grados educativos completados entre el número de años que la persona debería haber obtenido para su edad. Desde 2012, la educación en México es obligatoria a partir del nivel preescolar y hasta el medio superior. Un indicador del cumplimiento de dicha disposición es que quienes lleguen a los 18 años alcancen doce años de escolaridad (sin contar la educación preescolar, para mantener la comparabilidad internacional).

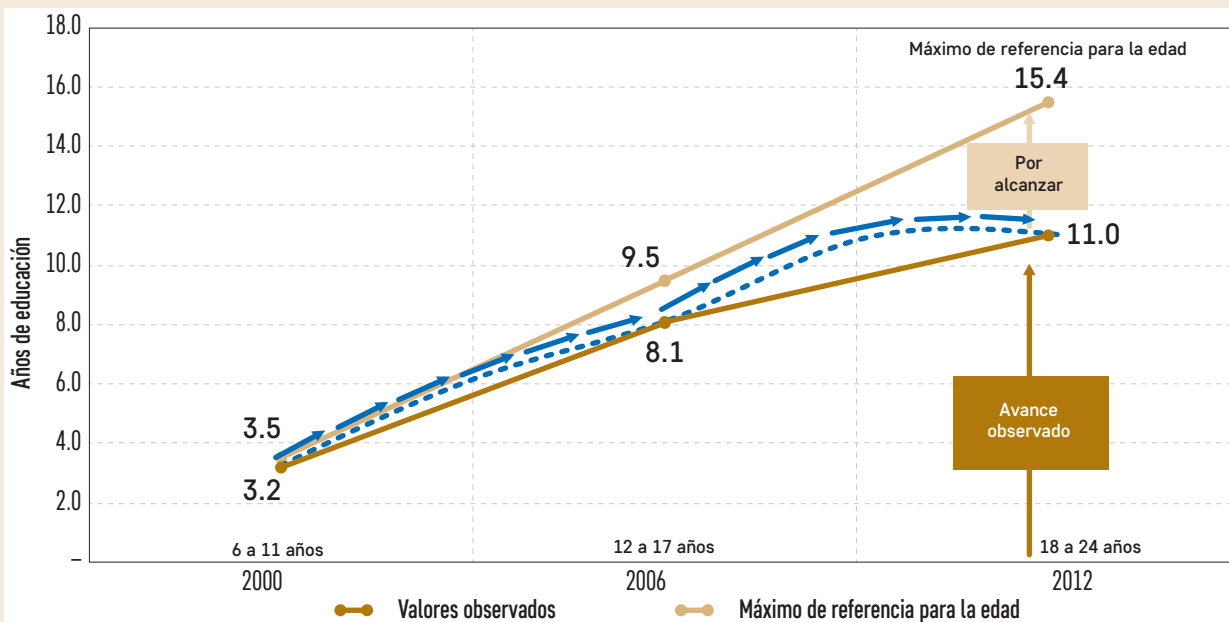
En el ciclo escolar 2013-2014, la cobertura educativa para la población entre los 6 y 11 años de edad fue prácticamente total. En contraste, sólo 26.5% de la población de 18 a 23 años estaba inscrita en algún programa de educación superior (SEP 2014). Esta realidad es el resultado de la acumulación de problemas de reprobación, rezago educativo y abandono escolar en niveles básicos de educación, particularmente en el nivel medio superior. En la gráfica 3.1, mediante la escolaridad para la edad, puede confirmarse que los rezagos educativos aumentan al avanzar el ciclo de vida, pues la escolaridad alcanzada por la población se aleja de la máxima esperada para su edad.

En el año 2000, niños y niñas de 6 a 11 años tuvieron en promedio 3.2 años de educación primaria y alcanzaron así 91.4% de la escolaridad máxima posible para su edad (3.5 años). En 2006, cuando este grupo alcanzó la edad de entre 12 y 17 años, y entró a la educación media superior, su escolaridad promedio fue de 8.1 años. Es decir, alcanzó 85.3% del máximo posible (9.5 años). En 2012, al llegar a las edades entre 18 y 24 años, rango típico para la educación superior, su escolaridad promedio fue de 11 años. Lo anterior representó 71.4% del máximo posible (15.4 años). En las personas mayores a 24 años, los logros educativos se detienen. Entre 2000 y 2012, la escolaridad promedio para las personas de 25 a 43 años se estancó en 9 años. En aquellos en el rango de 44 a 61 años, el promedio de años de educación se mantuvo en 7 de 2000 a 2012.

Las edades típicamente asociadas a la educación media superior enfrentan un reto educativo particular. De acuerdo con las cifras de SEP (2014) del ciclo escolar 2013-2014, la tasa de cobertura de las personas de entre 15 y 17 años —edad en que típicamente se cursa el nivel medio superior— fue de 69.4%. Dicha tasa se encuentra muy por debajo de la correspondiente a la educación media para el grupo de 12 a 14 años (97.1%). Aunque no es el único nivel en que existe dicho



Gráfica 3.1 Escolaridad alcanzada por la población 6 a 24 años, 2000-2012



Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.

Recuadro 3.3 Algunos retos educativos para la movilidad

Como organismo autónomo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) hace un balance del grado de cumplimiento del derecho a la educación en México en el documento *El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014*. Entre los resultados, destacan los siguientes:

1. Casi tres quintas partes de niños de 3 años (60%) no están inscritos en la escuela. Se calcula que se alcanzará la cobertura universal de educación preescolar para este grupo en 2025.
2. La matriculación universal se ha alcanzado para la población de 5 a 12 años y es posible que a mediados de esta década se logre para todos los niños y niñas de 12 a 14 años.
3. Dos quintas partes de los adolescentes de 15 a 17 años (39%) no están inscritos a la escuela. Se estima que en 2041 se alcanzará la cobertura universal de la educación media superior para este grupo, es decir, dos décadas más de lo previsto por el gobierno mexicano.
4. La asistencia regular y la permanencia en la escuela se está logrando con casi todos los niños y niñas de 6 a 11 años (99%), pero no con los de 3 a 5 años y de 15 a 17 años (27% y 29% respectivamente).
5. Una quinta parte de quienes tienen entre 18 y 24 años no terminó la educación secundaria (34.9% en las zonas rurales).

De este panorama, resulta claro que los retos educativos de cobertura, asistencia y permanencia se encuentran en la educación preescolar y la educación media superior. A ello se agrega que hay carencias graves de recursos en los planteles de preescolar, como el hecho de que más de 4 mil no tienen aulas y dos de cada 10 escuelas no tienen silla o escritorio para el maestro en todas sus aulas. No se cuenta con información equivalente para la educación media superior, pero la disponible apunta a carencias en bibliotecas y salas de cómputo, principalmente.

Fuente: INEE (2014).

problema, el rezago o abandono escolar en el nivel medio superior es determinante para la movilidad educativa y laboral de la población. Tras la educación media superior, las personas suelen insertarse al mercado de trabajo o continúan sus estudios en el nivel superior. Este último nivel educativo es el que más contribuye a los ingresos laborales futuros (ver recuadros 3.3 y 3.4).

Las tendencias anteriores muestran una movilidad absoluta ascendente en logros educativos. Sin embargo, los niveles de escolaridad no captan la calidad de la formación que se adquiere en la escuela. En este sentido, es necesario extender la discusión a temas relacionados con la calidad educativa. La educación debe servir para fortalecer la capacidad de agencia de

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Recuadro 3.4 La educación media superior como elemento clave de la movilidad

En 2012, cuando se aprobó el proyecto de decreto para la obligatoriedad de la educación media superior, la Cámara de Diputados argumentó que este nivel educativo contribuye al desarrollo económico y social de los pueblos, a superar la pobreza, a combatir la ilegalidad, a fortalecer la democracia, a defender el medio ambiente, a crear empleos, a generar riqueza, y a vincular al mexicano con la era tecnológica y del conocimiento. Al respecto, hay evidencia que indica que la población mayor de 24 años que alcanza la educación media superior, suele dedicar más tiempo a actividades físicas, deportivas y a la lectura. También tiene, en mayor proporción, un empleo estable y una mejor remuneración que aquellos con una escolaridad menor. Para que estos beneficios lleguen a quienes están en edad de cursar dicho nivel educativo, debe considerarse lo siguiente:

1. El problema central de los rezagos en la educación media superior son las elevadas tasas de abandono, particularmente en el primer grado.
2. Una causa inmediata central del abandono escolar es la necesidad de trabajar. 3 millones de niños y niñas de entre 12 y 17 años trabajan jornadas de más de 20 horas. La causa ulterior es la pobreza.
3. Otro motivo de abandono es la falta de pertinencia en lo que se aprende en la escuela para la vida laboral.
4. Las condiciones del ambiente escolar también son relevantes, pues algunos alumnos deciden abandonar la escuela cuando esta última se convierte en un sitio hostil, irrespetuoso, inseguro e incluso violento.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) indica que el combate a la deserción en todos los niveles educativos, particularmente en la educación secundaria y media superior, debe convertirse en prioridad de la política educativa. Este informe sobre desarrollo humano coincide con esta posición y recalca la importancia para la movilidad de oportunidades futura, particularmente lo que se haga con la educación media superior.

Fuente: INEE (2011).

los individuos, en la medida en que facilite la formación de capacidades útiles para la vida. En el caso de la educación media superior, por ejemplo, es importante lograr que ayude a generar tanto competencias académicas como laborales, a fin de que las personas alcancen transiciones más sólidas entre las etapas de formación e incorporación al mercado laboral. Para comenzar a entender la magnitud del desafío, es indispensable observar los resultados de las recientes evaluaciones de calidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El análisis muestra que en el año 2000, los menores de 6 a 11 años se hallaban principalmente en los hogares con el menor nivel de ingreso per cápita en México (\$6,073 pesos al mes a precios de 2012). En dichos hogares, no obstante, fue donde más creció el ingreso (aumentó 38.2% entre 2000 y 2006). En otras palabras, el mayor avance en los ingresos per cápita del hogar ocurrió cuando los menores pasaron a edades de 12 a 17 años. Al alcanzar el rango de 18 a 24 años, edad típica para comenzar a insertarse al mercado laboral, el ingreso per cápita aumentó 75.4% respecto del antes mencionado, y alcanzó los \$10,651 pesos (precios de 2012). Para grupos de mayor edad, el ingreso per cápita del hogar aumentó a un menor ritmo desde el año 2000. Cuando el grupo de las personas de 25 a 31 años alcanzó las edades de 38 a 43 años, el ingreso per cápita mostró un incremento de 49.4% al pasar de \$9,249 a \$13,821 pesos mensuales. En cambio, el crecimiento del ingreso per cápita para el grupo que pasó de 44-49 años a 56-61 años fue de 36.5% (de \$12,735 a \$17,377 pesos) (ver gráfica 3.2).

Los avances observados muestran una clara movilidad absoluta ascendente. Sin embargo, hay que centrar la atención en los bajos ingresos de los hogares donde se encuentran los menores de 6 a 11 años. Las condiciones de vida en etapas tempranas tienen un impacto sobre la futura movilidad de oportunidades. Esto es extensible a la primera infancia (de 0 a 5 años), cuya situación ha sido examinada en otros estudios con mayor profundidad (ver recuadro 3.6).

Ingresos

La tercera dimensión básica del desarrollo humano es la del ingreso. El ingreso analizado corresponde al per cápita de los hogares proveniente de casi todas las posibles fuentes de ingreso.¹³ Cabe advertir que la evolución de los ingresos analizados no corresponde únicamente a los que provienen del trabajo, ni son el resultado de la contribución de un número fijo de perceptores, ni deben confundirse con mayores salarios por persona ocupada. La contribución de distintos elementos a la evolución de ingresos requiere un análisis por separado (ver recuadro 3.5).

¹³ Incluye el ingreso monetario y no monetario. En el primero, se encuentran las remuneraciones por trabajo, renta de la propiedad, renta empresarial y transferencias. En el segundo, se excluye la renta imputada de la vivienda.

Recuadro 3.5 Retos económicos para la movilidad del ingreso

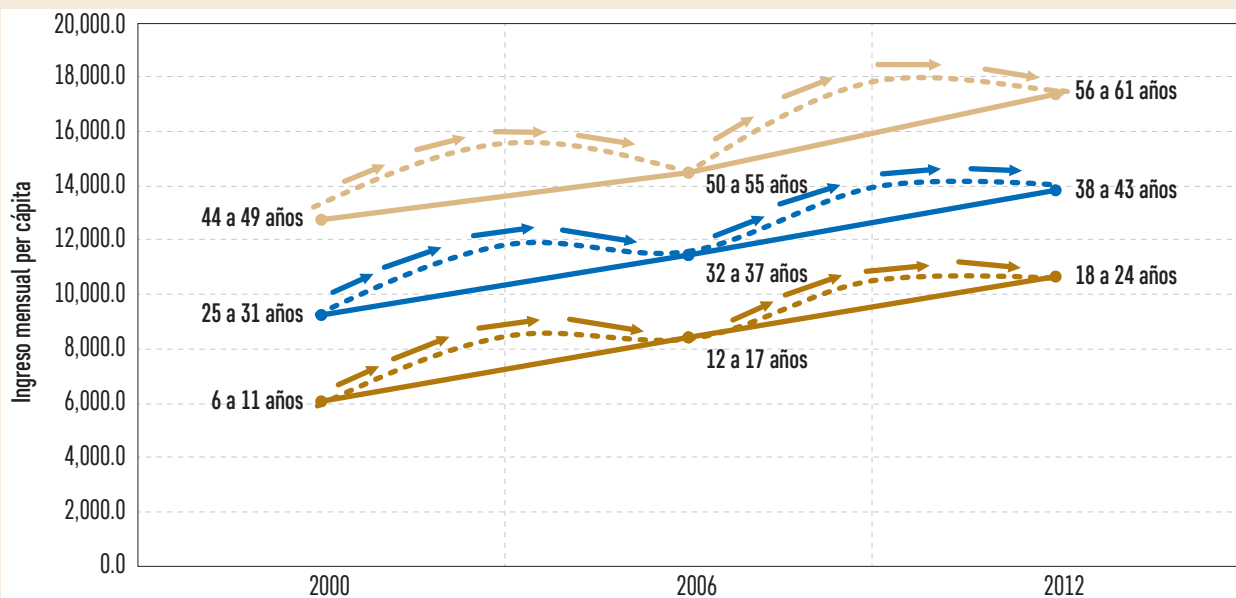
La evolución del ingreso en el ciclo vital de distintas generaciones en México muestra algunos avances. Sin embargo, persisten factores que evitan que éstos sean de mayor magnitud:

1. Las remesas familiares, principalmente de mexicanos en los Estados Unidos, son un importante complemento a la economía interna, pero son inestables. De 2000 a 2006, su monto en dólares casi se cuadruplicó. No obstante, de 2006 a 2012, descendió 12.2% y el siguiente año se recuperó ligeramente (Banco de México 2015).
2. El crecimiento económico fue relativamente modesto en los primeros 14 años de este siglo. La tasa promedio anual de la expansión real del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se estimó en 2.1% (INEGI C).
3. La proporción que representan las remuneraciones por salarios pasó de 30.1% del PIB en 2003, a 27.14% en 2012 (INEGI d), sin que hubiera una recuperación significativa desde entonces.
4. Entre 2000 y 2011, la productividad total de los factores de la economía mexicana decreció en promedio 0.6%. En los últimos diez años, el aumento de productividad media de la población ocupada apenas fue de 0.5% anual.
5. Predomina la ocupación en el sector informal. A inicios de 2015, 57.8% de la población ocupada tenía un empleo informal. En 2014, la productividad laboral del sector formal fue 1.2 veces mayor que la del sector informal (INEGI e).
6. Sólo 26.1% de la población mayor de 60 años recibe una pensión o jubilación y 4.8 millones de personas mayores reciben 17.5 pesos diarios como parte del Programa Pensión a Adultos Mayores (INEGI f; CONEVAL- SEDESOL 2013 a).

Las remesas del exterior han sido un alivio ocasional y transitorio al problema de la movilidad de ingreso. No obstante, el principal reto que debe superarse para promover la movilidad del ingreso es un crecimiento económico sostenido basado en aumentos en la productividad de todos los factores.

Fuente: Banco de México (2015), INEGI (c, d, e, f) y CONEVAL- SEDESOL (2013a).

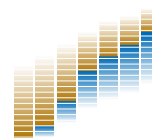
Gráfica 3.2 Ingreso mensual per cápita a precios constantes, 2000-2012



Nota: Ingresos mensuales a precios de 2012.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

El grupo que alcanza la edad típica para el retiro requiere una mención aparte en el análisis. El ingreso per cápita de los hogares donde viven estas personas aumentó 20%, cuando pasaron del grupo de 48-53 años (\$12,390 pesos) al de 54-59 años (\$14,830 pesos) y 17.9% cuando transitaron al de 60

a 65 años (\$17,485 pesos).¹⁴ Lo anterior muestra que la movilidad absoluta ascendente de los ingresos per cápita del hogar continúa aun en edades avanzadas.

14 Cálculo elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en Moreno (2015).

Recuadro 3.6 Capacidades y vulnerabilidades en la infancia

El Informe sobre Desarrollo Humano 2014. *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* identifica que las adversidades en la infancia pueden tener consecuencias para el desarrollo en el resto de sus vidas. Éstas van desde afectar las oportunidades de conseguir y mantener un empleo, hasta generar incertidumbres y vulnerabilidades en la vejez. Por tal motivo, invertir en las capacidades básicas para el desarrollo humano en los primeros años de vida da mejores resultados para el futuro que una inversión tardía. La intervención oportuna es crucial y tiene la ventaja extra de que puede evitar la transmisión intergeneracional de las vulnerabilidades.

La primera infancia (0 a 5 años) es el periodo clave del ciclo vital para lograr un desarrollo humano inclusivo y resolver la desigualdad precoz. Lo que ocurre en los primeros años de vida afecta el desarrollo inmunológico, neurológico y endócrino que se traduce en distintas resistencias a las enfermedades, competencias cognitivas y capacidades de adaptación. Desde los primeros meses de vida, el entorno de pobreza marca rezagos en las habilidades verbales y cognitivas para niños y niñas. Además, la evidencia muestra que la pobreza y desnutrición sufridas durante los años de preescolar se asocia a una pérdida de ingresos de 30%. En última instancia, hasta 50% de la desigualdad de ingresos durante toda la vida dependerá de las condiciones enfrentadas antes de los 18 años.

Fuente: PNUD (2014b).

Estos promedios no reflejan el declive de los ingresos laborales o la falta de un esquema de pensiones para muchas personas, ni la consecuente incertidumbre para financiar los gastos en la vejez (ver recuadro 3.7). Al igual que ocurre con otras limitaciones de los mercados o con la intervención gubernamental, la solidaridad entre miembros del hogar sustituye frecuentemente la falta de acceso a una pensión (López-Rodríguez y De la Torre 2010). Por lo tanto, la política pública no debe perder de vista el problema que enfrentan el grupo de personas sin acceso a un ingreso mínimo en la vejez, y debe procurar proporcionarlo independientemente del trabajo que se haya realizado durante la etapa productiva de este grupo.

3.2 Movilidad absoluta e igualadora de oportunidades en el ciclo vital

El análisis de las dimensiones básicas del desarrollo humano en el ciclo vital de las personas muestra que los años totales de vida están aumentando, aunque comparados con los que otros países alcanzan, hay rezagos. También, que a lo largo de la vida de los individuos, los años de escolaridad aumentan de forma continua hasta los 24 años, y a partir de ahí se estancan. Sin embargo, los alumnos en edad de ir a la escuela no están alcanzando su máxima escolaridad posible y acumulan rezagos en el tiempo. Finalmente, el ingreso per cápita del hogar en que se vive aumenta constantemente en

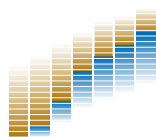
Recuadro 3.7 El problema del retiro en el ciclo vital

En 2013, existían alrededor de 22.5 millones de personas entre 18 y 54 años con experiencia laboral que, en algún punto, se retirarían del mercado de trabajo. Éstas son algunas de sus características:

1. De 2007 a 2012, 37.4% de la población ocupada tuvo acceso continuo a la seguridad social pública o a servicios de salud, aseguramiento y pensiones privados y, en ese periodo, 41.9% nunca tuvo acceso.
2. 11.4% piensa retirarse antes de los 60 años y 27.4% piensa dejar de trabajar a partir de esa edad. Al menos 20% no piensa dejar de trabajar en su vida.
3. 60.6% piensa resolver los gastos de su vejez mediante una jubilación, pensión o ahorros propios, mientras que 23.8% lo haría con ingresos propios o ayuda de familiares o amigos, y 19.2% no ha pensado cómo cubrirá estos gastos en la vejez.
4. 37.8% no especifica si se retirará o no de trabajar en el futuro.
5. 46.2% ahorra, pero sólo 22.8% ahorra para su retiro y 45.2% declara no ahorrar por tener ingresos insuficientes.
6. 52.1% tiene una cuenta en alguna Administradora de Fondo para el Retiro (AFORE), pero sólo 25.8% consulta su estado de cuenta.

La falta de acceso a instrumentos de ahorro o a ingresos suficientes genera incertidumbre sobre el origen de los recursos para la vejez y la posibilidad del retiro laboral. Un sistema de seguridad social universal, unificado y no contributivo es clave para atender este problema.

Fuente: INEGI (g).



Recuadro 3.8 Mexicanos en Estados Unidos

¿Qué ocurre con el desarrollo humano de la población mexicana cuando migra a los Estados Unidos? Responder a esta pregunta es particularmente complicado, pues no se trata de comparar a los migrantes en el exterior con quienes no han migrado para inferir la diferencia. El ejercicio válido consiste en seguir a las mismas personas antes y después de su movimiento migratorio y descubrir qué ocurrió. Los resultados de un análisis así indican lo siguiente:

1. Antes de salir del país, los migrantes son personas que en promedio tienen mejores condiciones de salud, educación e ingreso que quienes deciden quedarse. En particular, los migrantes poseen una escolaridad para su edad 12% mayor que los no migrantes.
2. Tras migrar, la población mexicana en Estados Unidos incrementa notablemente sus ingresos y mejora su esperanza de vida. Sin embargo, presenta una caída de 10% en la escolaridad correspondiente a su edad.
3. Los logros en salud e ingreso logran compensar las pérdidas en educación, aunque aparece un desbalance en las dimensiones de su bienestar. El saldo final es un aumento de 26.2% en desarrollo humano que el que tenían inicialmente.
4. Tras migrar, los hombres tienen un mayor progreso en salud y menor rezago en escolaridad para su edad que las mujeres. Sin embargo, el aumento en el ingreso de los hombres genera las mayores diferencias de género en desarrollo humano.
5. La población de origen rural es la que más se beneficia de la migración respecto de la población de origen urbano, principalmente en términos de ingreso. En menor medida, también es la que más se beneficia en términos de salud y presenta una pérdida de logros escolares para su edad similar a la urbana.

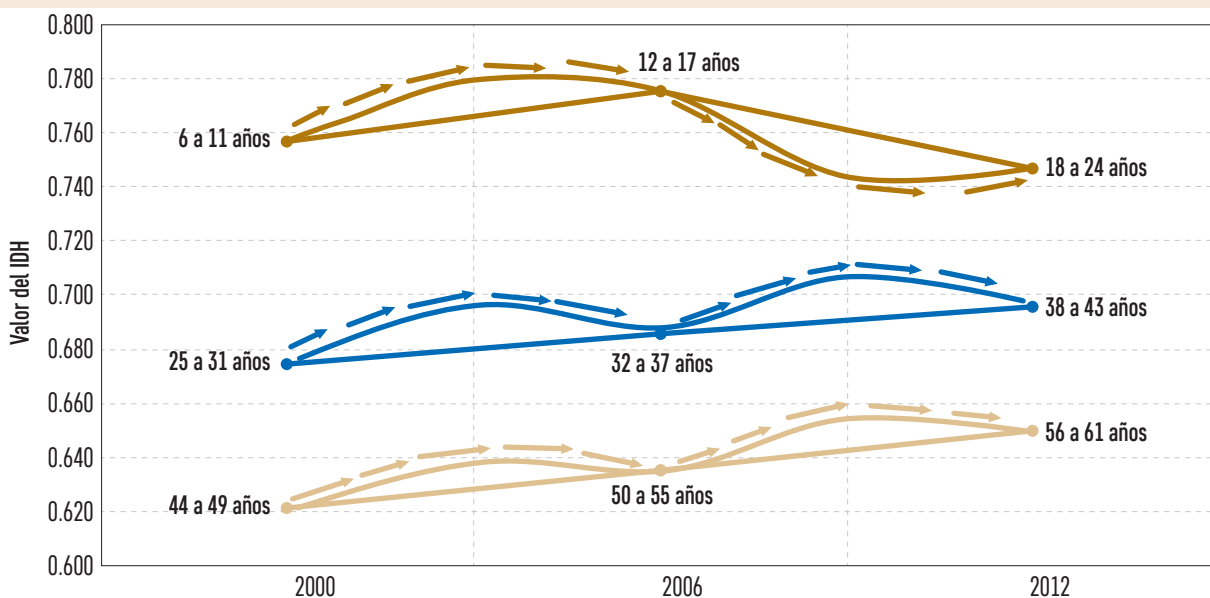
Fuente: Santana (2012).

el tiempo para las tres generaciones analizadas, aunque a tasas decrecientes, que hacen cada vez más difícil alcanzar los máximos internacionales. A continuación se resumen los logros en todas las dimensiones en un Índice de Desarrollo Humano (IDH) del ciclo vital para analizar el saldo de estas tendencias en términos de movilidad absoluta e igualadora de oportunidades.

Movilidad absoluta

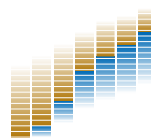
En México, de 2000 a 2012, para casi todos los grupos de edad, el IDH presenta una movilidad absoluta de oportunidades ascendente en el ciclo vital de las personas (para observar el caso de los migrantes a Estados Unidos, ver recuadro 3.8). Primero, las personas que tenían entre 6 y 11 años en 2000 y que alcanzaron edades de 18 a 24 años en 2012, experimentaron una reducción de 1.3% en su IDH. Cabe mencionar que su

Gráfica 3.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2000-2012



Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

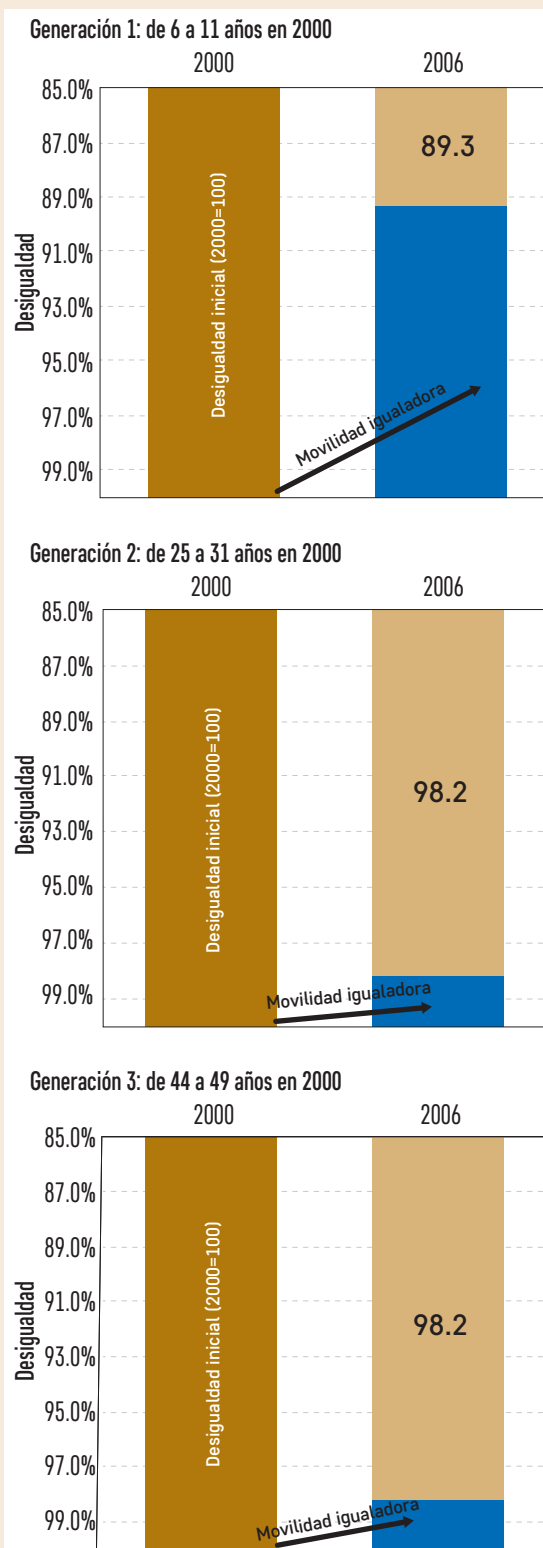
IDH aumentó 2.5% en el punto intermedio de 2006, cuando las personas de este grupo tenían entre 6 y 17 años. Esto se debió principalmente a los logros en educación, cuyo peso fue mayor que los cambios en las dimensiones de salud e ingresos. En segundo lugar, las personas de entre 25 y 31 años en 2000, y que alcanzaron edades de 38 a 43 años en 2012, experimentaron un aumento del IDH de 3.1% en estos 12 años. Dicho aumento se debió al crecimiento de los ingresos, pues los logros en salud se deterioraron y los de educación se estancaron. Finalmente, quienes tenían edades entre 44 y 49 años al inicio del periodo 2000-2012 y edades de 56 a 61 años al final del mismo, experimentaron un avance de 4.6% en desarrollo humano. Nuevamente, la dimensión de ingresos contribuyó en mayor medida que las de salud y educación (ver gráfica 3.3). Estas trayectorias muestran una movilidad absoluta de oportunidades generalmente ascendente. No obstante, también se observó movilidad absoluta de oportunidades descendente entre las personas que en 2006 tenían entre 12 y 17 años, pues su IDH cayó cuando este grupo alcanzó edades de 18 a 24 años en 2012.

Movilidad igualadora

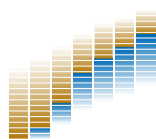
Además de la movilidad absoluta ascendente, una movilidad central para el desarrollo humano es la igualadora de oportunidades. Esta última movilidad se detecta cuando se reduce la desigualdad que existía inicialmente entre las personas. La movilidad igualadora de oportunidades es significativa entre 2000 y 2006 (ver gráfica 3.4). En el año 2000, la generación entre 6 y 11 años mostró la mayor movilidad igualadora, con una reducción de 10.7% en la desigualdad inicial en el IDH al alcanzar edades de 12 a 17 años. El grupo que en 2000 tenía entre 25 y 31 años redujo en 1.8% su desigualdad inicial en el IDH, al pasar a edades de 32 a 37 años. En esos mismos seis años, la tercera generación analizada, que tenía entre 44 y 49 años en 2000, redujo también en 1.8% su desigualdad en desarrollo humano.

El seguimiento de estas generaciones de 2006 a 2012 muestra que la movilidad igualadora de oportunidades es positiva, pero menor que la del periodo 2000-2006 (ver gráfica 3.5). La generación que en 2006 tenía de 12 a 17 años, al pasar a edades de 18 a 24 años, redujo 3.0% la desigualdad con que inició el periodo. También se observa una reducción de la desigualdad del IDH en la generación que en 2006 tenía entre 32 y 37 años. En 2012, cuando dicho grupo tenía entre 38 y 43 años, la desigualdad era 1.7% menor a la observada en 2006. Esta reducción fue de 1.1% para la tercera

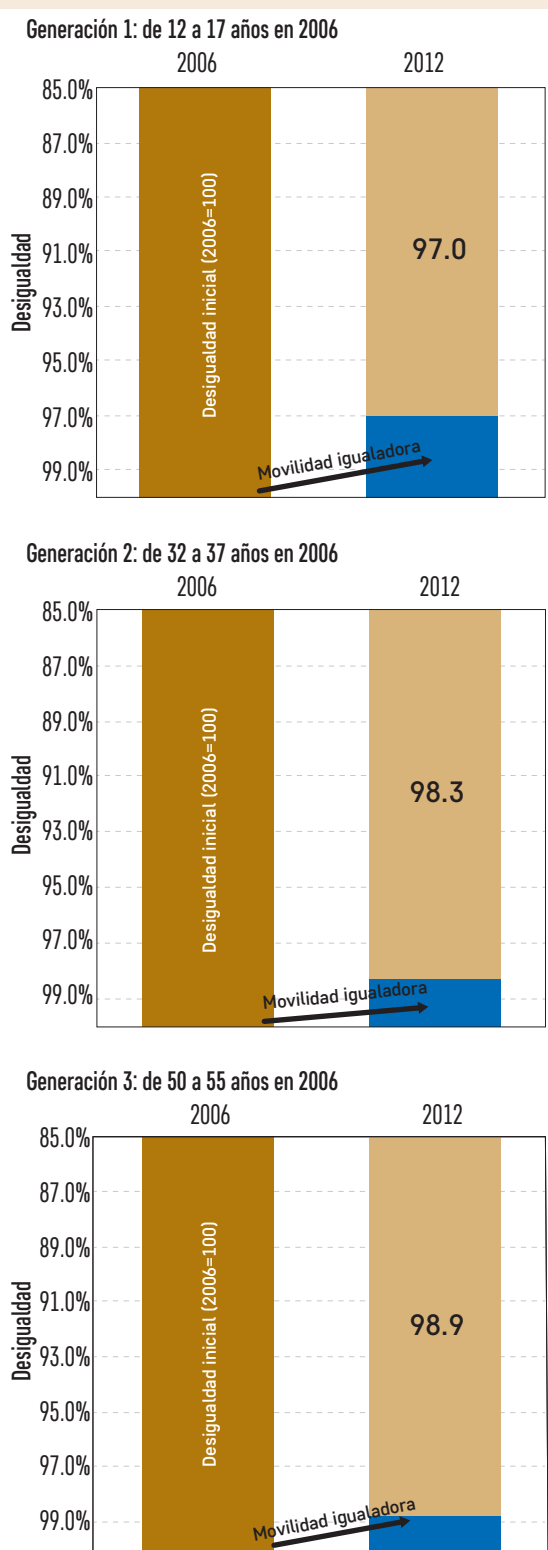
Gráfica 3.4 Desigualdad observada en el IDH después de su movilidad por grupos de edad, 2000 y 2006



Nota: La desigualdad se mide con el Índice de Gini. Desigualdad del IDH en 2000: G1 (0.081), G2 (0.123) y G3 (0.175). Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.



Gráfica 3.5 Desigualdad observada en el IDH después de su movilidad por grupos de edad, 2006 y 2012



Nota: La desigualdad se mide con el Índice de Gini. Desigualdad del IDH en 2006: G1 (0.054), G2 (0.115) y G3 (0.149). Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con datos de Moreno (2015). Para detalles del cálculo ver nota técnica 2.

generación analizada (con edades de 50 a 55 años en 2006 y de 56 a 61 años en 2012).

El efecto igualador de la educación básica y media superior es clave en la primera generación, pues para los menores de 18 años la salud y los ingresos cambian con mayor lentitud respecto de los logros educativos. Esta misma razón explica las diferencias en movilidad igualadora entre la generación más joven y las otras dos.

Aunque las generaciones de mayor edad presentan un patrón de menor movilidad igualadora de oportunidades, la reducción de la magnitud del proceso igualador del desarrollo entre 2006 y 2012 no se asocia al envejecimiento. En el periodo 2006-2012, hubo una menor movilidad igualadora de oportunidades para todas las edades. Un caso que debe resaltarse es el del grupo que en 2000 tenía entre 6 y 11 años. Al igual que las otras dos generaciones, este segmento poblacional tuvo un progreso igualador de oportunidades de mayor magnitud entre 2000 y 2006 que el que experimentó entre 2006 y 2012. Sin embargo, a diferencia de los otros grupos de análisis, el IDH de esta generación disminuyó entre 2006 y 2012. En otras palabras, este grupo presentó movilidad igualadora descendente entre 2006 y 2012.

La movilidad ascendente e igualadora de oportunidades que se presentó entre 2000 y 2006 para el conjunto de la población se debilitó en los seis años subsiguientes. A continuación se exploran dos factores explicativos de la menor movilidad igualadora observada en este periodo.

3.3 Claves para la movilidad en el ciclo vital: mercado laboral y distribución del gasto público

El mercado laboral y el gasto público por grupos de edad son clave para entender la tendencia del desarrollo humano en el ciclo vital. Por un lado, el trabajo es fundamental para el desarrollo humano: contribuye a la autoestima y al reconocimiento de parte de otros, genera aprendizaje y de él se deriva gran parte del ingreso de las personas (Sen 1975; Doyal y Gough 1991; Nussbaum 2000).

La contribución de las condiciones laborales al desarrollo humano se estima con el Índice de Competitividad Social (ICS), que retoma las mismas dimensiones que el IDH (salud, educación e ingreso), pero en el



Recuadro 3.9 El mercado laboral y el desarrollo humano entre 2012 y 2015

El mercado laboral puede potenciar el desarrollo humano a través de algunas de sus características, como el acceso a servicios de salud por parte del trabajo, el no emplear a menores de 15 años, el nivel de escolaridad de quienes trabajan, la existencia de prestaciones laborales y el nivel de la remuneración promedio. La estimación más reciente del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a partir de ciertos factores asociados a las condiciones del mercado laboral, del porcentaje de población ocupada y de otros elementos aún no determinados muestra que en el periodo de 2012 a 2014:

1. Se estima que México logró aumentar en 1.03% su IDH. Esto representaría un crecimiento promedio anual de 0.51% al año, ligeramente menor al registrado entre 2010 y 2012 que fue de 0.53%.
2. El aumento de la escolaridad promedio, del número de personas con prestaciones laborales, de las personas ocupadas con acceso a servicios de salud y la disminución del trabajo infantil impulsaron el desarrollo humano en dicho periodo.
3. La tendencia a un mayor desarrollo humano se vio mermada por la reducción de la proporción de la población ocupada respecto de la nacional. Disminuyó el ingreso laboral per cápita entre 2012 y 2014.
4. Las condiciones laborales que se asocian al desarrollo humano no cambiaron homogéneamente. Éstas mejoraron en 24 entidades federativas, sobre todo en Baja California, Coahuila y Guanajuato. Sin embargo, ocho entidades experimentaron un deterioro, especialmente Michoacán, Chiapas y Morelos.

En el primer trimestre de 2015, el ritmo estimado de crecimiento del IDH aumentó notablemente. Sin embargo, los retos principales para impulsar el desarrollo humano en el largo plazo, mediante la evolución del mercado laboral, son elevar el ingreso promedio de los ocupados y fomentar la participación de la población ocupada en empleos de calidad.

Fuente: PNUD (2015b).

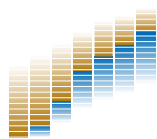
mercado laboral. Al igual que el IDH, el ICS toma valores entre cero y uno. El ICS aumenta conforme una mayor parte de la población ocupada tiene acceso a servicios médicos debido a su empleo, cuenta con más de 15 años de edad, aumenta su escolaridad, posee prestaciones laborales y recibe mayor ingreso (PNUD 2012). El ICS puede considerarse un indicador de las perspectivas laborales que influyen en la movilidad de oportunidades, pues captura elementos básicos del empleo, los cuales pueden conducir a mejoras en salud, al uso de conocimientos productivos y a oportunidades de mayor ingreso. Esta herramienta se utiliza más adelante para analizar el bienestar derivado del trabajo entre las generaciones de interés que considera este capítulo. Es pertinente mencionar que las tendencias detectadas en el mercado laboral hasta 2012 han cambiado recientemente, lo que ha dado mayor impulso al IDH en general (ver recuadro 3.9).

Por otro lado, los recursos públicos provistos por el gobierno amplían el conjunto de oportunidades en la vida de los individuos. En consecuencia, el gasto público ejercido con tal fin es un determinante del nivel del desarrollo humano (Ranis, Stewart y Ramírez 2000). El gasto público más ligado al bienestar de los individuos es el gasto en desarrollo humano (GDH). Éste se enfoca en las tres dimensiones representadas en el IDH: salud, educación e ingresos. La definición de GDH coincide con los rubros de salud y educación del gasto en desarrollo social y agrega apoyos al ingreso como subsidios agrícolas, a bienes de consumo y transferencias que

van más allá de los proporcionados por PROSPERA (PNUD 2011).

En 2012, el mayor porcentaje del GDH se destinó a educación (40.4%), seguido por las transferencias (35.1%) y finalmente por el gasto en salud (24.5%). En cuanto al gasto en educación, el mayor monto corresponde a la educación primaria y le sigue el gasto en educación superior. Si bien el número de alumnos en este último nivel es considerablemente inferior que en el primero por los problemas de rezago y abandono detectados en la sección 3.2, es preciso notar que el costo de la educación superior es mucho mayor al de la educación primaria.

En cuanto a las transferencias al ingreso, la mayor parte de los recursos en este rubro correspondieron a los subsidios a la energía y a las pensiones asociadas al empleo formal. Sin embargo, cabe mencionar que, entre los subsidios al consumo, el de la gasolina se redujo entre 2008 y 2012 debido a la política de ajuste de precios nacionales respecto de los internacionales, y se eliminó en 2015 (ver cuadro 3.3). En cuanto al gasto en salud, éste se concentra en la población asegurada, es decir, en aquella con acceso al IMSS o a instituciones similares vinculadas al empleo formal. Sin embargo, como se verá en el capítulo 4, la mayor parte del empleo es de carácter informal. Esta población sólo puede acceder a servicios públicos de salud mediante esquemas voluntarios, como Seguro Popular o Seguro de Salud para la Familia.



Cuadro 3.3 Gasto público en desarrollo humano (GDH) (pesos de agosto de 2012)

Total	2008		2012	
	1,758,360,230,413	100%	1,959,550,056,857	100%
A - Educación	697,119,877,713	39.6%	792,239,659,500	40.4%
Preescolar	72,772,510,370	10.4%	79,238,843,500	10.0%
Primaria	237,372,998,417	34.1%	243,988,511,200	30.8%
Secundaria	143,497,276,135	20.6%	160,595,620,800	20.3%
Media Superior	103,697,293,749	14.9%	127,953,260,400	16.2%
Terciaria	139,779,799,044	20.1%	180,463,423,600	22.8%
B - Salud	392,836,908,941	22.3%	479,754,035,787	24.5%
Población asegurada	216,918,166,534	55.2%	258,141,490,730	53.8%
IMSS	167,083,441,986		199,554,804,050	
ISSSTE	37,709,120,221		46,155,538,860	
Pemex	12,125,604,326		12,431,147,820	
Población no asegurada	175,918,742,408	44.8%	221,612,545,057	46.2%
SSA Federal	138,716,209,365		160,225,824,337	
Seguro Popular	29,696,459,164		51,671,925,000	
IMSS - OPORTUNIDADES	7,506,073,879		9,714,795,720	
C - Transferencias	668,403,443,758	38.0%	687,556,361,570	35.1%
a. Pensiones	187,021,205,083	28.0%	270,435,161,570	39.3%
IMSS	112,232,883,935		157,520,149,613	
IMSS Pensionados	91,567,601,583		133,230,412,609	
IMSS Activos	20,665,282,351		24,289,737,004	
ISSSTE	74,788,321,149		112,915,011,957	
ISSSTE Pensionados	74,788,321,149		112,915,011,957	
b. Subsidios al consumo	404,999,342,487	60.6%	317,905,300,000	46.2%
Eléctrico	117,743,621,685		89,821,000,000	
Gasolinas (IEPS neg)*	256,390,052,890		203,084,300,000	
Gas LP	30,865,667,912		25,000,000,000	
c. Subsidio agrícola	16,728,751,357	2.5%	14,955,800,000	2.2%
Procampo	16,728,751,357		14,955,800,000	
d. Gasto dirigido	59,654,144,831	8.9%	84,260,100,000	12.3%
OPORTUNIDADES	49,141,885,326		66,567,300,000	
Programa 70 y más	10,512,259,505		17,692,800,000	

Nota: *El subsidio a las gasolinas fue eliminado en 2015.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD y UNICEF (2015).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Condiciones por grupos de edad

Respecto de los primeros años de la infancia considerados en este análisis (de 6 a 11 años de edad), el seguimiento de las condiciones laborales no ha sido posible por limitaciones de información sobre los cerca de 750 mil niños y niñas (entre 5 y 13 años) que trabajaron en 2013 (INEGI-STPS 2014). Sin embargo, el aumento del IDH

y la movilidad igualadora de oportunidades observada en este grupo etario puede relacionarse con el gasto público (ver recuadro 3.10).

La población ocupada que en 2006 tenía entre 12 y 17 años y alcanzó el rango de edad de 18 a 24 años en 2012 registró mejoras en el ingreso laboral, las prestaciones,

Recuadro 3.10 Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México

El análisis del desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes (NNA) y del gasto público en desarrollo humano (GDH) —destinado a salud, educación y transferencias— que reciben muestra lo siguiente:

1. En 2012, la primera infancia (0 a 5 años de edad) recibió el menor gasto público per cápita enfocado en salud, educación e ingreso dentro del grupo de los NNA. Esto limita el desarrollo humano de estos niños y niñas en el presente y el futuro.
2. Niños y niñas en primera infancia tuvieron el menor IDH entre los NNA. Aunque la desigualdad es baja en esta etapa de la vida, la acumulación de los rezagos no atendidos amplía la desigualdad en la edad adulta. Pese a ello, el gasto público en la primera infancia fue el más bajo entre los NNA y favoreció poco a niños y niñas con mayores carencias.
3. Cambiar las prioridades y mejorar la distribución del gasto público en la niñez es una cuestión de derechos. Los derechos humanos de los NNA son reclamos legítimos a aspectos básicos del desarrollo humano que el gasto público debe atender.
4. El número de personas productivas respecto de las dependientes pasará de 1.6 a 1.4 de 2012 a 2050. Invertir en los NNA les permitirá tener mejores condiciones de desarrollo humano en el futuro, así como a la población entonces dependiente.
5. Para NNA, los subsidios a la energía y al campo favorecieron más a la población con mayor desarrollo humano. Este tipo de transferencias deben reducirse y aumentar aquellas orientadas mediante un padrón de beneficiarios único, confiable y centrado en aquellos con mayores carencias de desarrollo humano.

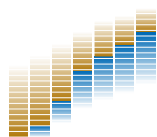
Fuente: PNUD y UNICEF (2015).

Cuadro 3.4 Condiciones del mercado laboral vinculados al ics por grupo edad (12-17 a 18-24 años), 2006-2012

Cambio	Factor	Descripción
+	Población ocupada	La población ocupada como porcentaje de la población nacional aumentó de 2.4% a 6.5%.
+	Ingreso laboral	El ingreso laboral anual per cápita aumentó 106.8% al pasar de \$18,267 a \$37,772 pesos.*
+	Prestaciones laborales: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades	El porcentaje de población ocupada con prestaciones laborales aumentó de 9.1% a 38.7% (2.7 millones personas más).
+	Servicios de salud por parte del trabajo	El porcentaje de población ocupada con acceso a servicios médicos aumentó de 7.0% a 34.1% (2.6 millones de personas más).
+	Escolaridad promedio	La escolaridad promedio de la población ocupada aumentó (7.2 a 10.3 años).

Nota: En 2006 se registraron un millón 270 mil niños laborando. (*) pesos constantes de 2012.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en INEGI (b).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

el acceso a servicios médicos por parte del trabajo y en los años promedio de educación (ver cuadro 3.4).

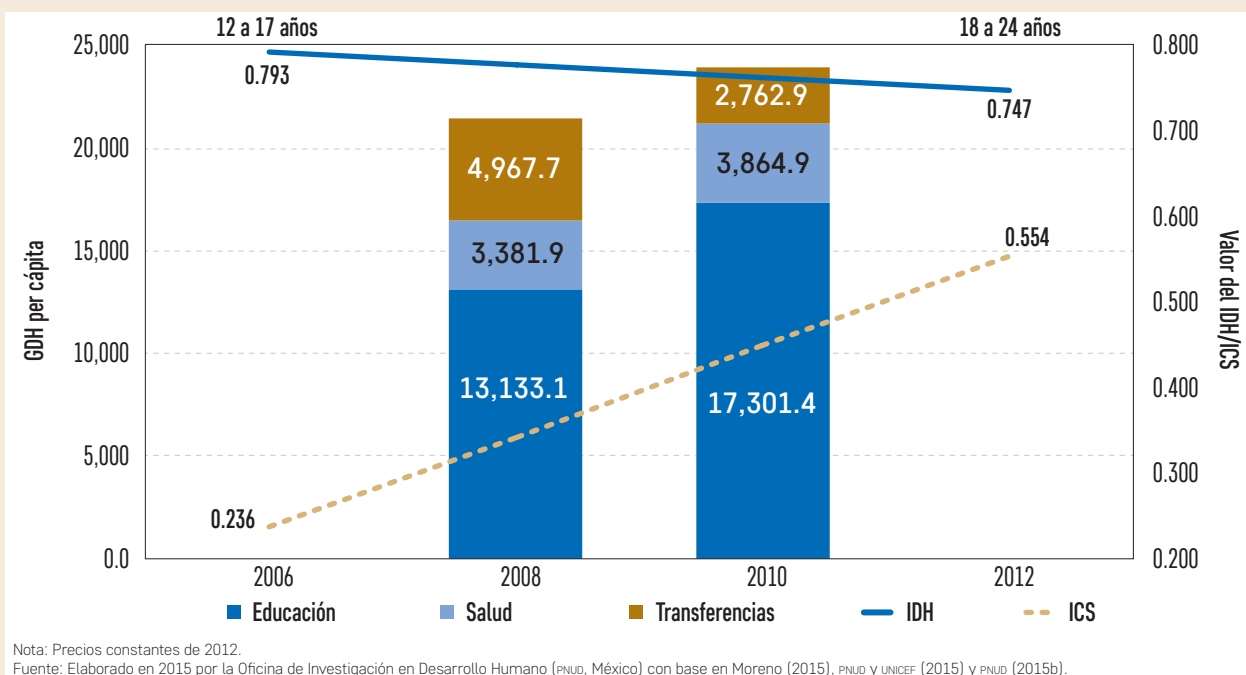
Estos avances se vieron reflejados, a su vez, en un incremento del ics, al pasar de 0.236 a 0.554.¹⁵ Sin embargo, los cambios en este grupo muestran que la incorporación temprana al mercado laboral es una limitante para los avances en desarrollo humano a lo largo del ciclo de vida. La entrada de este grupo al mercado laboral se reflejó en el incremento en el ingreso propio y de sus hogares, pero contribuyó al rezago escolar examinado en la sección 3.2 (desde

la educación media superior). Dicho factor deterioró el IDH del grupo (ver gráfica 3.6a). En este sentido, tal grupo de edad mostró movilidad absoluta de oportunidades descendente en 2012. Las implicaciones de la política pública de estos resultados apuntan a la necesidad de reducir el trabajo infantil. En 2013, 2.5 millones de personas con actividad económica tenían entre 5 y 17 años (INEGI-STPS 2014). También es necesario aumentar los incentivos para que los mayores de 15 años no abandonen la educación media superior (ver recuadro 3.11).

Entre 2008 y 2010, el gasto público en desarrollo humano aumentó para el grupo de 12 a 17 años, principalmente el correspondiente a educación. Esto se vio reflejado en aquellos que se mantuvieron en la

15 Calculado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en el ics anual de 2006 y 2012.

Gráfica 3.6a IDH, ICS y gasto en desarrollo humano (GDH) per cápita de la generación de 12 a 24 años, 2006-2012



Recuadro 3.11 Educación e ingresos: incentivos contrapuestos entre trabajar y estudiar

La educación es una inversión: cuantos más conocimientos posean las personas, mayor será su ingreso, en general, una vez que se inserten en el mercado de trabajo. En México, cada año de escolaridad cursado incrementa la remuneración laboral entre 8.2% y 8.4%. Además, la tasa de rendimiento de la educación tiende a aumentar con el nivel educativo, de forma que la educación de posgrado provee los mayores rendimientos. No obstante, mientras que el nivel educativo básico alcanza niveles de cobertura superiores a 90%, el nivel profesional presenta una cobertura menor a 30%, y el posgrado menor a 1% (Morales-Ramos 2011, 19). En otras palabras, por elección o necesidad, las personas dejan de invertir en educación para trabajar. Sacrifican rendimientos futuros por ingresos presentes, y la etapa crítica de esta acción se encuentra en la educación media superior.

Los ingresos promedio de las personas ocupadas de acuerdo con su nivel educativo muestran que tres años de educación secundaria aumentan en 22.7% su ingreso, mientras que tres años de educación media superior lo incrementan en 19.8%. Sin embargo, entre cuatro y cinco años de educación superior pueden incrementar en 52.3% las remuneraciones (ver cuadro 1).

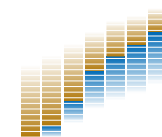
Cuadro 1. Ingresos trimestrales por nivel educativo

Nivel educativo	Ingreso trimestral
Primaria	\$ 10,031
Secundaria	\$ 12,305
Media superior	\$ 14,738
Superior	\$ 22,450
Posgrado	\$ 30,257

Nota: Información del primer trimestre de 2015. Pesos de 2012.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

Aunque la historia es más compleja de lo que indican las cifras anteriores, la conclusión es la misma: los incentivos de corto plazo para trabajar después de la educación secundaria (ganar \$12,305 pesos mensuales en vez de sacrificar ese ingreso por seguir estudiando) son frecuentemente mayores que los de seguir en el sistema educativo. Sin embargo, en el largo plazo, concluir la educación superior representa tener 82.5% más de ingreso que sólo habiendo cursado la educación secundaria.

Fuente: Morales-Ramos (2011) e INEGI (b).



Cuadro 3.5 Condiciones del mercado laboral vinculados al ics por grupo edad (25-47 a 31-53 años), 2006-2012

Cambio	Factor	Descripción
+	Población ocupada	La población ocupada como porcentaje de la población nacional aumentó de 6.0% a 20.9%.
-	Ingreso laboral	El ingreso laboral anual per cápita disminuyó 8.7% al pasar de \$60,588 a \$55,328 pesos.*
-	Prestaciones laborales: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades	El porcentaje de población ocupada con prestaciones laborales disminuyó de 47.8% a 43.1%.
-	Servicios de salud por parte del trabajo	El porcentaje de población ocupada con acceso a servicios médicos disminuyó de 44.4% a 39.3%.
+	Escolaridad promedio	La escolaridad promedio de la población ocupada aumentó (7.2 a 10.3 años).

Nota: (*) pesos constantes de 2012.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en INEGI (b).

escuela a quienes se les imputó el valor de los servicios educativos recibidos. Sin embargo, el gasto público en educación no beneficia a quienes abandonaron el sistema escolar, pues sólo puede recibirse en especie al estar matriculado. Esto apunta a la necesidad de que parte del gasto en educación se utilice para atender los motivos de abandono escolar e incentivar la permanencia en el sistema educativo.

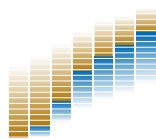
El siguiente grupo analizado se compone por quienes normalmente se hallan en edad de participar en el mercado laboral. Su desarrollo se asocia al desempeño de la economía y al gasto público dirigido a este segmento. Las perspectivas laborales de las personas que en 2006 tenían de 25 a 53 años se deterioraron en 2012. El ingreso laboral, las prestaciones y los servicios de salud por parte del trabajo para la población ocupada de este grupo disminuyeron (ver cuadro 3.5). Lo anterior se reflejó en una disminución de su nivel del ics, al pasar de 0.621 a 0.583.¹⁶ La caída del ingreso laboral de este grupo de edad, por su importancia para su bienestar, requiere una política de fortalecimiento salarial que incluya la revisión de los salarios mínimos. Este punto se trata más a fondo en el capítulo 4. Por otro lado, se contrajo el gasto en desarrollo humano per cápita que les correspondió (ver gráfica 3.6b). Pese al cambio adverso en condiciones, el IDH del grupo aumentó ligeramente entre 2006 y 2012. Como el GDH y el mercado laboral no contribuyeron a este avance, la pequeña movilidad ascendente observada en el

IDH de este grupo se relaciona con cambios positivos en el ingreso proveniente de una fuente distinta al trabajo.

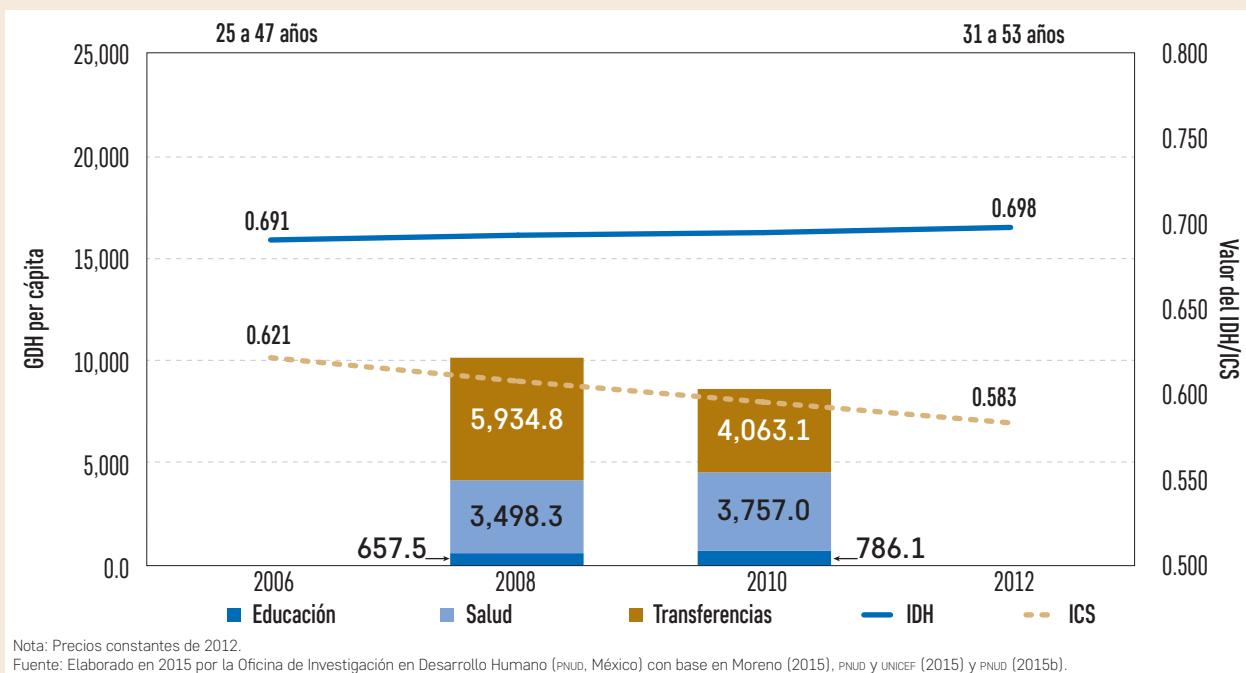
Para la generación que se aproxima a la edad de retiro, el desarrollo humano depende, de manera importante, de su adscripción a la seguridad social y de las transferencias públicas. Contar con acceso a servicios de salud, una pensión derivada del trabajo o provista por el Estado, además de subsidios al ingreso, como los asignados a pensiones, OPORTUNIDADES (hoy PROSPERA) o PROCAMPO, marca una gran diferencia en las opciones de desarrollo para los adultos mayores. Como se muestra en el cuadro 3.6, las condiciones en el mercado laboral de las personas que tenían entre 54 y 59 años en 2006 se deterioraron en 2012, cuando alcanzaron edades entre 60 y 65 años. El porcentaje de personas ocupadas en este grupo cayó, lo cual es de esperarse debido a que se encontraban cerca de la edad de retiro. Quienes permanecieron ocupados lo hicieron en un entorno de menores ingresos y acceso a servicios de salud o prestaciones.

Por otro lado, el gasto público en desarrollo humano per cápita para las personas de esta generación disminuyó entre 2008 y 2010 (ver gráfica 3.6c). No obstante, el IDH se mantuvo estable. La información disponible no permite identificar las fuentes de ingreso y su evolución, tan sólo los agregados, por lo que sólo puede señalarse como una posible causa de la estabilidad del IDH, a ser investigada, el aumento en los ingresos no laborales per cápita del hogar donde habita este grupo de población. Ejemplos de lo anterior son el apoyo al ingreso que proporcionan otros miembros del hogar

16 Calculado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en el ics anual de 2006 y 2012.



Gráfica 3.6b IDH, ICS y gasto en desarrollo humano (GDH) per cápita de la generación de 25 a 53 años, 2006-2012

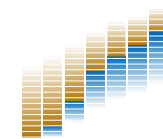


Cuadro 3.6 Condiciones del mercado laboral vinculados al ICS por grupo edad (54-59 a 60-65 años), 2006-2012

Cambio	Factor	Descripción
-	Población ocupada	La población ocupada como porcentaje de la población nacional disminuyó de 2.6% a 1.8%.
-	Ingreso laboral	El ingreso laboral anual per cápita disminuyó 28.3% al pasar de \$60,300 a \$43,240 pesos.*
-	Prestaciones laborales: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades	El porcentaje de población ocupada con prestaciones laborales disminuyó de 29.5% a 22.5% (344 mil personas más).
-	Servicios de salud por parte del trabajo	El porcentaje de población ocupada con acceso a servicios médicos disminuyó de 28.3% a 19.9% (367 mil personas menos).
-	Escolaridad promedio	La escolaridad promedio de la población ocupada disminuyó (6.6 a 6.5 años).

Nota: (*) pesos constantes de 2012.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en INEGI (b).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

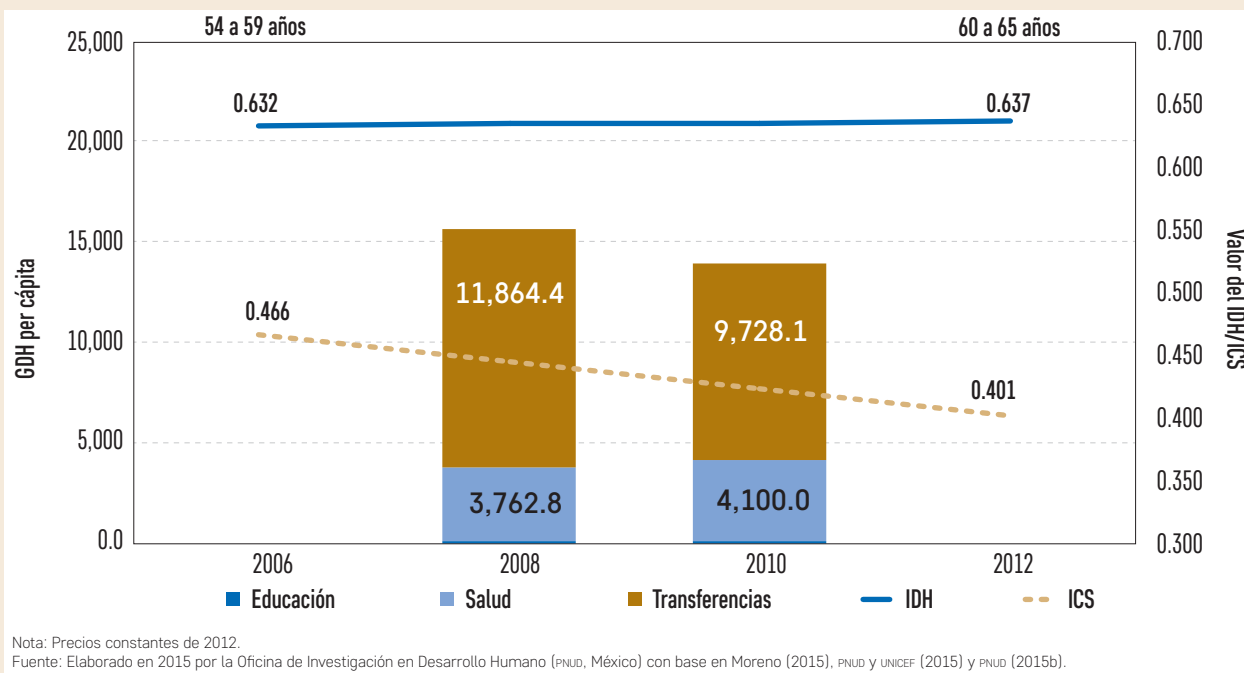
o el incremento del ingreso no derivado del trabajo, pero estas opciones no están disponibles para todas las personas en edad de retiro.

A pesar de lo anterior, este grupo mantuvo su IDH prácticamente sin cambio entre 2006 y 2012. El gasto público en desarrollo humano per cápita de dicho grupo disminuyó entre 2008 y 2010 por una reducción en las transferencias pese a un ligero aumento en el gasto en salud (ver gráfica 3.6c). La estabilidad del IDH se asoció principalmente al aumento en los ingresos per cápita del hogar donde habita este grupo de población, lo que posiblemente se explicaría por fuentes

distintas al ingreso laboral, como el apoyo al ingreso que proporcionaron otros miembros del hogar.

No obstante, el deterioro de las condiciones laborales en la parte final del ciclo de vida, y el hecho de que las personas con baja escolaridad se vean obligadas a trabajar por salarios menores, apuntan a que la política pública debe fortalecer el empleo formal y los esquemas de pensiones no contributivos. La necesidad de fortalecer el esquema de pensiones no contributivas también surge de la regresividad de las transferencias al ingreso dirigidas a los adultos mayores. En México, el gasto en pensiones tiene un sesgo

Gráfica 3.6c IDH, ICS y gasto en desarrollo humano (GDH) per cápita de la generación de 54 a 65 años, 2006-2012



pro-rico (favorece a la población con mayor desarrollo humano e ingreso) (SEDESOL 2013). Esto se debe a que el gasto en este rubro se dirige principalmente a las personas que trabajaron en el sector formal. En 2012, el monto asignado a pensiones vinculadas al trabajo formal ascendió a 39.3% del GDH; en contraste, sólo 1% del GDH se destinó a pensiones no contributivas (PNUD y UNICEF 2015). El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM) es el mayor esquema de pensiones no contributivas en México. En 2013, el PAM benefició a 4.85 millones de personas de 65 y más años (SEDESOL 2015). De acuerdo con las cifras de población de CONAPO, lo anterior representa una cobertura de 62.6%. En 2015, el monto del apoyo ascendió a \$580 pesos mensuales.

La desigualdad

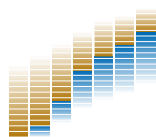
En la sección anterior, se relacionaron las condiciones del mercado laboral, los cambios en el gasto en desarrollo humano y los avances en el nivel de desarrollo humano (movilidad absoluta de oportunidades) en momentos clave de la vida. Es también indispensable saber si las condiciones distributivas de dichos factores influyen para que el progreso en desarrollo venga acompañado de una reducción de la desigualdad. Esta sección se ocupará de este último punto.

El primer elemento que debe establecerse es la evolución de la distribución de los ingresos laborales que

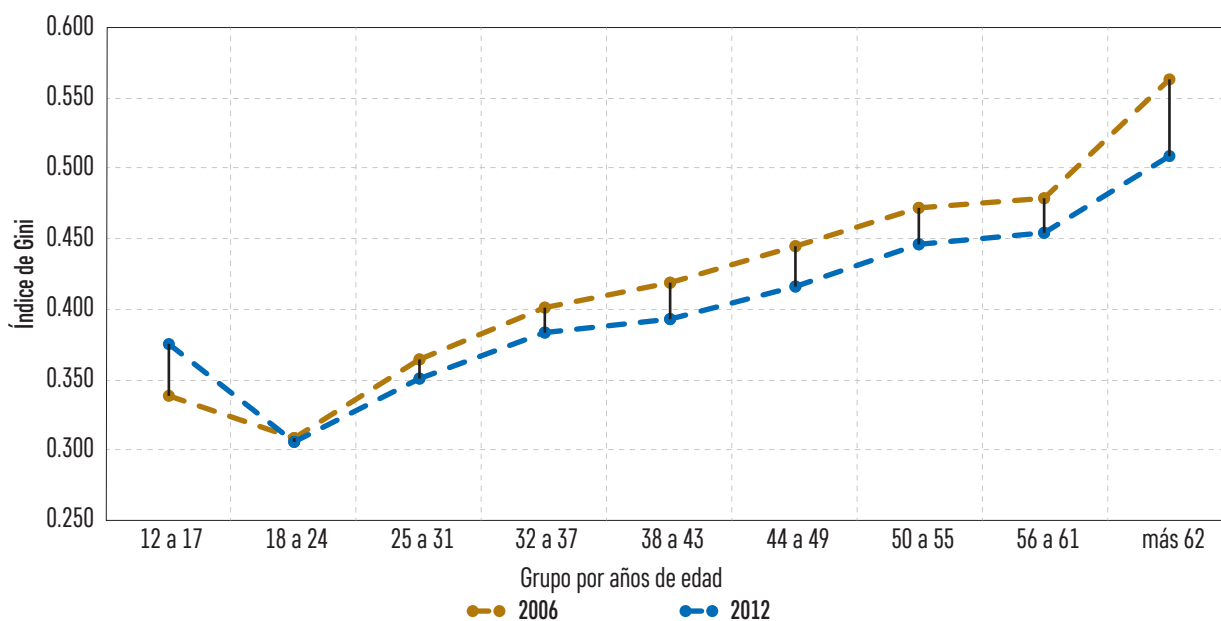
podrían afectar la movilidad igualadora de oportunidades. Dado que los ingresos laborales son uno de los principales componentes del ingreso de las personas, y éste es una de las dimensiones del IDH, una mayor igualdad en las remuneraciones por trabajo en el tiempo se reflejaría en una mayor movilidad igualadora de oportunidades.

El Índice de Gini es la forma más empleada para medir la desigualdad de los ingresos laborales. Un Gini de cero corresponde a la igualdad perfecta, mientras que un valor de uno implica la máxima desigualdad. Entre 2006 y 2012, la desigualdad del ingreso laboral disminuyó para todos los grupos de edad, con excepción del de 12 a 17 años (ver gráfica 3.7). Si bien las diferencias de ingreso son mayores para los grupos de más edad, en estos grupos se registró la mayor reducción en su desigualdad. La menor desigualdad de los ingresos laborales favoreció una mayor movilidad igualadora de oportunidades.

El segundo elemento que debe determinarse es el sesgo distributivo del gasto en desarrollo humano (GDH). Si el GDH se asigna en mayor proporción a quienes tienen mayores carencias en desarrollo humano (sesgo pro-pobre), también se favorecerá la movilidad igualadora de oportunidades. Lo anterior es claro y directo en el caso del ingreso y en el gasto público que lo incrementa, como las transferencias de los programas OPORTUNIDADES (hoy PROSPERA) o PROCAMPO,



Gráfica 3.7 Desigualdad en ingreso laboral por grupos de edad, 2006-2012



Nota: La desigualdad se mide con el Índice de Gini. La información corresponde al segundo trimestre de cada año. Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en INEGI (b).

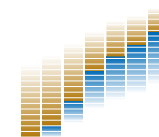
pues cambian directamente una de las dimensiones del IDH. El efecto es incierto e indirecto en el caso de gasto que promueve la salud o la educación, pues depende de cómo se transforme en oportunidades para las personas (mayores años de vida o más logros escolares).

El Coeficiente de Concentración (cc) capta el sesgo distributivo del gasto público. Si el cc es negativo, indica un sesgo a favor de quienes tienen más carencias de desarrollo humano (pro-pobre, con valor extremo de menos uno). Si el cc es positivo, detecta un sesgo del gasto a favor de quienes presentan menos carencias (pro-rico, con valor máximo de uno).¹⁷ El análisis de la concentración del gasto muestra que el GDH para el grupo de 6 a 11 años fue ligeramente pro-pobre en 2008, pero adquirió un ligero sesgo pro-rico en 2012. Los datos de los años 2008 y 2012 muestran que la disminución del sesgo pro-rico del GDH sólo se mantuvo en los grupos de 18 a 24 años y de más de 62 años (ver gráfica 3.8). En cambio, durante este mismo periodo, el sesgo pro-rico del gasto aumentó en los grupos de edad de 25 a 61 años. En balance, el agregado del GDH mantuvo un sesgo pro-rico (cc de 0.21) en 2012 (PNUD y UNICEF 2015).

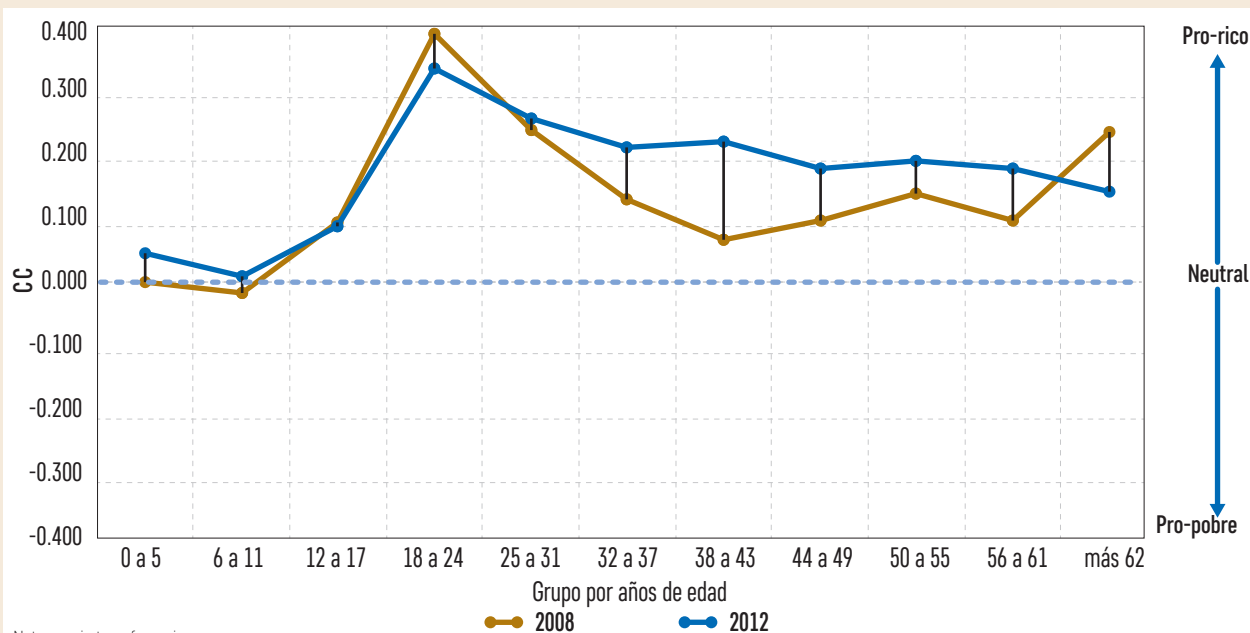
En 2012, el gasto per cápita en salud fue de un monto similar para todos los grupos de edad (alrededor de \$4,000 pesos de 2012) y tuvo un efecto redistributivo prácticamente nulo (ver gráfica 3.9). El mayor monto del gasto per cápita en educación fue para la adolescencia y la infancia. El gasto en educación tuvo un sesgo ligeramente pro-pobre para edades de 0 a 11 años; fue ligeramente pro-rico para los de 12 a 17 años, y pro-rico para los de 18 años y más. No obstante, es importante aclarar que el sesgo pro-rico observado entre personas en edad de recibir educación superior es un reflejo de los problemas de reprobación, rezago y abandono escolar detectados en la sección 3.2. En este caso, el cc muestra que el gasto en educación superior se concentra entre los pocos que lograron alcanzar este nivel (personas ricas en desarrollo humano). Esto no implica que se deba reducir o redistribuir el gasto en este nivel, sino que se debe fomentar que más personas puedan tener acceso a este nivel educativo. Finalmente, las transferencias al ingreso comienzan a ser más cuantiosas a partir de los 25 años. Éstas fueron pro-rico para todas las edades, particularmente para los de 25 a 43 años. Cabe mencionar que los rubros en las transferencias tuvieron desempeños diferentes. Destaca el papel del gasto de OPORTUNIDADES contra la pobreza por su marcado sesgo pro-pobre (ver recuadro 3.12).

De este análisis se desprende que, mientras el funcionamiento del mercado de trabajo moderó las

¹⁷ El análisis del sesgo distributivo del gasto se elabora con base en la distribución de la población según su IDH. Por lo tanto, los términos pro-pobre y pro-rico no se relacionan con carencias económicas, sino con carencias en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano (salud, educación e ingreso).



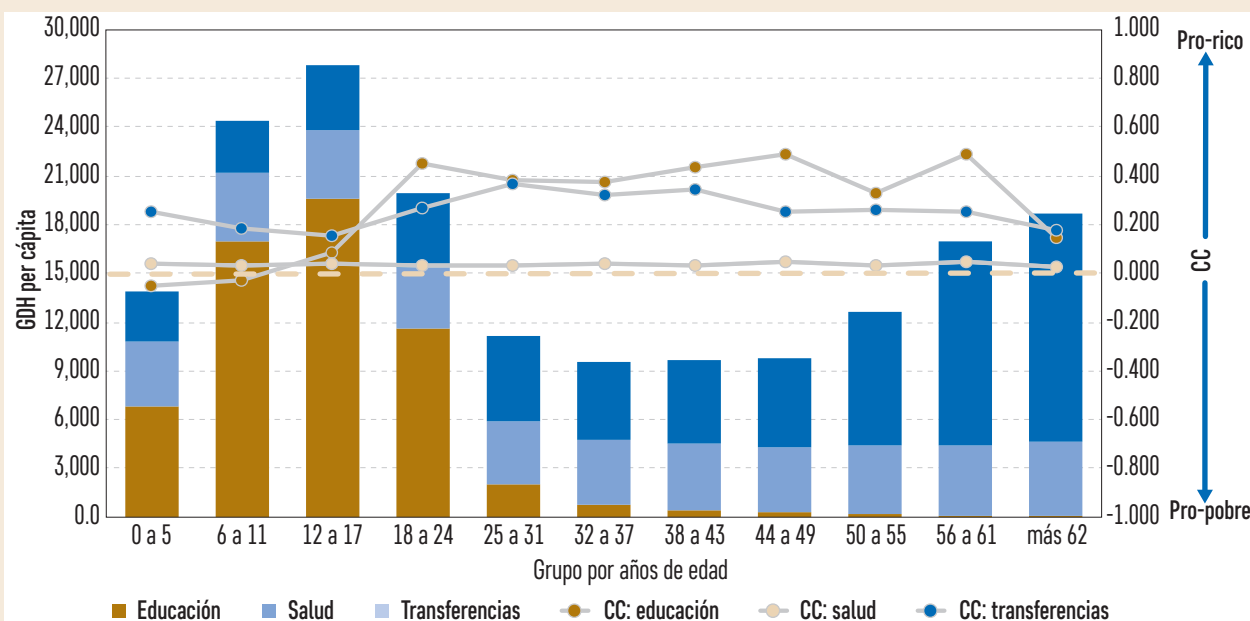
Gráfica 3.8 Coeficientes de concentración (cc) del gasto en desarrollo humano (GDH) ordenado por IDH, 2008-2012



Nota: IDH sin transferencias.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base (PNUD y UNICEF 2015). Para información detallada ver nota técnica 2 (PNUD y UNICEF 2015).

Gráfica 3.9 Gasto en desarrollo humano (GDH) per cápita por dimensión y sus coeficientes de concentración (cc) ordenados por IDH, 2012



Nota: IDH sin transferencias. Precios constantes de 2012.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base (PNUD y UNICEF 2015). Para información detallada ver nota técnica 2 (PNUD y UNICEF 2015).

desigualdades en el ingreso laboral, la distribución del gasto en desarrollo humano tendió a mantenerlas. Lo anterior habría contribuido a que la movilidad igualadora de oportunidades se desacelerara entre 2006 y 2012. Los resultados anteriores apuntan a fortalecer el papel igualador del mercado de trabajo, cuestión

que se explora en el siguiente capítulo. También se señala que las políticas públicas deben reforzar el potencial distributivo del gasto público en edades clave.

Recuadro 3.12 ¿OPORTUNIDADES gasta mucho y mal en combatir la pobreza?

Dados los recursos y el desempeño del principal programa de combate a la pobreza, OPORTUNIDADES (hoy PROSPERA), es posible afirmar que sus recursos aún son limitados y tienen una adecuada focalización para combatir la pobreza. Algunos de los argumentos para sostener esta respuesta son los siguientes:

1. En 2014, el gasto promedio del programa por persona pobre fue de 103 pesos al mes a precios de 2008. Se trata de un monto modesto para contribuir a satisfacer las necesidades que en conjunto determinan si una persona está en situación de pobreza multidimensional: salud, seguridad social, educación, vivienda y alcanzar el ingreso correspondiente a la línea de bienestar (el valor de la línea de bienestar en zonas urbanas era de \$2,871.6 pesos y en zonas rurales de \$1,826.6 pesos, ambas en cifras promedio mensual por persona a precios de 2008) (CONEVAL a).
2. Entre 2010 y 2014, el programa alcanzó y mantuvo su máximo gasto como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) (0.43%). En ese periodo, la población total en pobreza multidimensional por atender fluctuó entre 46.1% y 46.2% de la población (CONEVAL a). El esfuerzo presupuestal es bajo respecto del porcentaje de la población que debe ser atendida y no ha cambiado notablemente en el tiempo.
3. Con recursos limitados, el programa contribuyó a reducir la pobreza extrema. Entre 1990 y 2012, México bajó el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares al día, al pasar de 9% a 4%. De 1996 a 2012, la pobreza alimentaria descendió de 37.4% a 19.7% (CONEVAL b).
4. El programa muestra la distribución más favorable hacia las personas pobres que cualquier otro gasto en desarrollo humano que se tenga registrado (PNUD y UNICEF 2015).

No obstante, el programa puede mejorarse. Las numerosas evaluaciones externas señalan que no cuenta con una cobertura completa de la población en condición de pobreza; la calidad de los servicios de educación y salud tiene un amplio potencial de mejora y no es claro el tratamiento que debe recibir la población que deja de estar en pobreza extrema. Sin embargo, la limitación más importante de OPORTUNIDADES es que no es un sustituto del crecimiento económico, ni del dinamismo del mercado de trabajo del que ha carecido la economía. Por ello, es notable que en la conversión de OPORTUNIDADES a PROSPERA, anunciada en 2014, se introdujeran objetivos e instrumentos ligados a la promoción de la actividad productiva y el empleo. Sin embargo, es necesario que el combate a la pobreza se plantee como una tarea que involucra no sólo a los programas focalizados en la población pobre, sino a otros rubros del gasto público en desarrollo humano.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en SHCP (2000-2014), CONEVAL (2014a, b), PNUD (2011) y PNUD y UNICEF (2015).

3.4 Políticas públicas para la movilidad igualadora de oportunidades en las etapas del ciclo vital

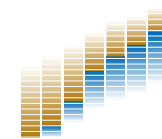
Impulsar la movilidad igualadora implica atender a la población con mayores carencias con base en sus necesidades específicas. Para atender problemas de desigualdad, por ejemplo, el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 y el Gabinete Especializado de México Incluyente coordinado por SEDESOL, cuyos resultados deberán ser evaluados en el futuro próximo.

En un contexto de bajo crecimiento y recortes al gasto, la tarea de impulsar la movilidad igualadora demanda una mejor distribución de los recursos públicos y un ejercicio más eficiente de éstos. En este sentido, es indispensable contar con un instrumento para identificar a la población en condiciones de desventaja y articular la política social del país mediante un padrón único de beneficiarios.

Los resultados indican que el gasto público en desarrollo humano tiene un sesgo pro-rico y que el componente con el mayor sesgo en esta dirección son las transferencias al ingreso. Ahora bien, no todos los tipos de transferencias se comportan de la misma forma. El sesgo de los subsidios a la energía es marcadamente pro-rico. En cambio, el programa de combate a la pobreza OPORTUNIDADES tiene un sesgo pro-pobre. No obstante, su impacto redistributivo disminuyó entre 2008 y 2012, y 6.1% de sus recursos beneficiaron a 20% de la población con mayor desarrollo humano (PNUD y UNICEF 2015). Lo anterior evidencia la necesidad de eliminar los subsidios energéticos que aún subsisten (electricidad y gas). Además, para mejorar la distribución del gasto y potenciar su efecto a fin de impulsar la movilidad igualadora, es necesario orientar las transferencias al ingreso a la población con mayores carencias y evitar duplicidades en la asignación de beneficios.

Con el fin de alcanzar este objetivo, puede avanzarse a partir del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE),

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

presentado en julio de 2015 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su finalidad consiste en recolectar información socioeconómica de los participantes de programas sociales mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS). SIFODE es el primer instrumento en México que vincula directamente las carencias de la población con la política social. Aunque tiene el potencial para convertirse en la herramienta central para articular la política social en México, SIFODE presenta aspectos que limitan su utilidad.

En primer lugar, SIFODE se construye a partir de los padrones de los programas ya existentes. En este sentido, no contribuye a identificar a la población con carencias, elegible para recibir los beneficios de alguna intervención y que, de momento, no participa en los programas sociales. En segundo lugar, SIFODE no plantea un cambio radical hacia la conformación de un padrón único de beneficiarios. El sistema se basa en la integración de las listas de participantes de los programas de SEDESOL, es decir, se trata de un padrón integrado por beneficiarios. Finalmente, la plataforma de SIFODE únicamente se limita a los programas de SEDESOL y no incluye datos sobre programas de otras dependencias federales, ni de intervenciones estatales o municipales. Lo anterior no contribuye a articular la política social a nivel nacional. De acuerdo con el catálogo de programas y acciones de desarrollo social del CONEVAL (2014b), en 2012 se llevaron a cabo 278 programas y acciones federales. Ese mismo año, las entidades, por su parte, implementaron un total de 3,788 programas y acciones de desarrollo social (CONEVAL 2014c). Por último, los municipios realizaron 1,883 programas y acciones en conjunto durante el periodo 2012-2013 (CONEVAL 2014d). En otras palabras, se implementaron un total de 5,949 intervenciones de desarrollo social desvinculadas entre sí. Este enfoque es inefectivo para promover los derechos sociales y el bienestar económico de la población, y deriva en una operación ineficiente del gasto público. Para mejorar la distribución del gasto y el aprovechamiento de los recursos públicos, es fundamental un padrón de beneficiarios único que se utilice para dirigir esfuerzos hacia la población con mayores carencias y que sirva para coordinar las acciones de política pública de diferentes dependencias y órdenes de gobierno.

Por lo tanto, es necesario fortalecer las características del SIFODE. En primer lugar, debe asegurarse que el registro de potenciales beneficiarios esté abierto a todas las personas elegibles para inscribirse en un programa social, independientemente de si ya forman parte de alguno de ellos. En segundo lugar, el sistema debe ir más allá de elaborar listas integradas de beneficiarios;

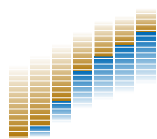
debe servir de base para construir un padrón verdaderamente único de beneficiarios. Por último, debe abarcar intervenciones estatales y municipales, además de las de las distintas secretarías.

Lo ideal es que el SIFODE se convierta en la vía única de acceso a los programas sociales. Para ello, debe extenderse más allá de los programas de SEDESOL, y la aplicación del CUIIS debe abrirse a toda aquella persona que desee participar en algún programa social y no limitarse sólo a los individuos que ya reciben algún beneficio. Por otra parte, se le debe dar fuerza legal a este sistema mediante su incorporación a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Es necesario que la LGDS establezca el uso obligatorio del SIFODE para incluir, mantener o excluir a beneficiarios de los programas sociales a nivel federal, en las entidades federativas, en las delegaciones políticas y en los municipios. Adicionalmente, la LGDS debe obligar a los programas sociales de todos los órdenes de gobierno a focalizarse en la población de mayores carencias según la dimensión del desarrollo que atiendan, y debe prohibir los apoyos a la población que no justifique su atención de acuerdo con los criterios establecidos de elegibilidad.

Asimismo, el sistema que se propone a partir del SIFODE contribuirá a que las políticas públicas para la movilidad igualadora de oportunidades se centren en etapas clave del ciclo de vida de las personas. Aunque la mejora de las futuras generaciones es muy importante, ésta debe acompañarse de avances en el corto y mediano plazo para las generaciones actuales. Las políticas públicas deben responder en ese sentido. Fortalecer el SIFODE y eliminar los subsidios energéticos restantes y fortalecer el SIFODE son acciones clave para financiar estas intervenciones. Por un lado, una política social articulada y focalizada se traduce en un gasto eficiente y en ahorro de recursos; por otro, eliminar los subsidios al gas y la energía eléctrica liberaría recursos para que éstos sean mejor aprovechados. También es crucial reducir el sesgo distributivo del GDH en favor de las personas con mayor desarrollo humano, con el fin de acelerar la movilidad igualadora. Los resultados antes expuestos muestran edades y dimensiones clave; allí, la intervención pública puede promover la movilidad absoluta e igualadora de oportunidades.

Infancia: distribución de las transferencias al ingreso

Según PNUD y UNICEF (2015), niños y niñas de 0 a 5 años se ubicaron predominantemente en los hogares con los ingresos per cápita más bajos. El análisis de los grupos etarios en este capítulo identifica que ocurre



lo mismo con la población de 6 a 11 años. En ambos casos, los hogares con personas de estos grupos reciben las transferencias al ingreso per cápita más bajas. Además, el modesto sesgo pro-pobre del gasto per cápita en desarrollo humano para estos grupos recientemente se convirtió en un sesgo pro-rico. Dicho sesgo distributivo en favor de quienes tienen mayor desarrollo humano proviene fundamentalmente de las transferencias al ingreso. Impulsar la movilidad igualadora desde la infancia es posible si se guían los apoyos a la dimensión monetaria de los hogares con niños a través del *CUIS*. Esto permitiría identificar a los niños con carencias de ingreso. Además, un padrón único de beneficiarios del gasto en desarrollo humano evitaría la duplicidad de esfuerzos de política pública.

Adolescencia: combate al rezago y el abandono escolar en el nivel medio superior

Entre los 12 y 17 años de edad, las personas experimentan serias dificultades para mantenerse y avanzar en la escuela. Los rezagos educativos que se acumulan en ese grupo de población obstaculizan la continuidad de los avances en igualdad alcanzados en la educación básica. El problema es que, por los rezagos detectados en la sección 3.2, sólo la mitad de las personas en edad de concluir la educación media superior logra finalizar sus estudios. La tasa de terminación para este nivel educativo es de 52.1% (SEP 2014). Lo anterior contribuye a que 73.5% de las personas en edad de comenzar la educación superior no lo hagan.

El gasto público en desarrollo humano presentó el mayor sesgo pro-rico entre personas de 18 a 24 años, pero muestra una tendencia en esta dirección a partir de los 12 a los 17 años. Esto se debe al gasto en educación. A medida que los problemas de rezago y abandono escolar comienzan a ser más visibles (a partir del nivel medio superior), el gasto educativo se concentra en las personas con logros educativos acorde con su edad y, por lo tanto, entre quienes tienen un nivel más alto de desarrollo humano en ese grupo etario. El sesgo distributivo pro-rico aumenta entre personas de 18 a 24 años porque se eleva el costo por alumno en niveles avanzados y a la vez se reduce la proporción de personas que se benefician de estos recursos.

Lo anterior muestra que para mantener a un alumno inscrito no basta con incurrir en el costo de reservarle un sitio en el sistema escolar. Es necesario destinar recursos para abatir el abandono escolar. Dada la naturaleza multicausal del problema, es importante tomar medidas con base en un análisis profundo de la situación.

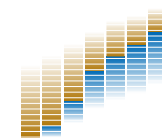
No obstante, la evidencia disponible indica que la deserción escolar está principalmente relacionada con la pobreza y con la necesidad de trabajar (INEE 2014). Las becas y apoyos que otorga el programa *PROSPERA* para la educación media superior pueden contribuir a que los alumnos se mantengan en este nivel. Sin embargo, estos recursos en 2015 se incrementaron en menor medida que los correspondientes a la educación básica (entre 2.9% y 3.2% respectivamente) cuando debieran incrementarse al menos al mismo ritmo (CIEP 2015).

La mayor cobertura de becas y apoyos, así como su mayor monto, atacan el problema de la pobreza o los incentivos a insertarse en el mercado de trabajo, pero no otras causas de la deserción escolar. Otros aspectos que motivan el abandono escolar son el ambiente escolar y la falta de pertinencia de lo que se aprende en la escuela para la vida laboral. Por un lado, el clima social en los planteles propicia el aprendizaje y la permanencia en la escuela. Sin embargo, los reglamentos escolares enfatizan las obligaciones y las sanciones en vez de los derechos humanos y las libertades de los estudiantes, por lo que no contribuyen a mejorar la convivencia en la escuela (INEE 2014). La revisión de dichos reglamentos permitiría cambiar de un enfoque de control y castigo a la indisciplina, a uno más propicio para fomentar la convivencia escolar. Este cambio ayudaría a crear un ambiente en que se quiera permanecer en la escuela. Por otro lado, la percepción de que lo aprendido no es útil para mejorar el desempeño laboral y la deficiencia de los conocimientos y habilidades adquiridos a fin de enfrentar problemas desaniman la permanencia en la escuela (INEE 2011). En consecuencia, debe avanzarse en una base curricular compartida por los distintos sistemas de educación media superior que sea de mayor pertinencia para los estudiantes y esté mejor vinculado con las aptitudes que demanda el mercado laboral. En otras palabras, se requiere un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias profesionales. La formación de estas competencias tiene dimensiones académicas y profesionales, pero el objetivo es la adquisición y aplicación de conocimientos que sustenten un desempeño adecuado y eficiente en condiciones laborales distintas y cambiantes (Dirección General de Educación Superior Tecnológica 2012).

Inicio de la vida laboral: reducción del costo de la seguridad social asociada al empleo formal

Entre los 18 y los 61 años de edad se observan los efectos de la segmentación del mercado laboral y la reproducción de la desigualdad entre trabajadores

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

formales con acceso a seguridad social y trabajadores informales que no cuentan con esta prestación. Para resolver dicha situación, lo ideal sería construir un sistema de protección social universal no contributivo que redujera los costos de la formalidad y extendiera los beneficios de la protección social a un sector más amplio de la población. En el actual contexto económico y político, es más factible promover el acceso a la protección social de sectores específicos de la población. Los resultados de este capítulo indican la relevancia de atender a la población joven que se está insertando al mercado laboral.

De acuerdo con la OIT (2015), una buena inserción laboral al inicio de la etapa productiva conduce a trabajos futuros de calidad. El análisis de este capítulo reveló que las desigualdades en las remuneraciones laborales se vuelven más grandes a partir de los 25 años, a medida que los efectos de la segmentación del mercado formal e informal se acumulan y se traducen en diferencias más visibles. Por lo tanto, se requieren intervenciones para fomentar el trabajo formal entre los jóvenes y prevenir las mencionadas desigualdades. En este sentido, los subsidios salariales pueden fomentar la creación de empleos formales para jóvenes a través de la reducción de costos para las empresas. Si los beneficios monetarios directos se extienden a los jóvenes, esta medida también puede estimular la oferta en el mercado formal.

Subsidiar las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social de las personas de 18 a 25 años puede contribuir a este objetivo. Por el lado de la demanda, el subsidio reduciría los costos de las contribuciones patronales y daría incentivos a la contratación de jóvenes. Por el lado de la oferta, los jóvenes tendrían mayores estímulos a la formalidad porque percibirían un mayor ingreso neto. Cabe señalar que el impacto de esta medida dependerá del diseño y la capacidad de implementación, así como de qué tan sensibles al salario sean la demanda y la oferta laboral de jóvenes de este grupo de edad (OIT 2015). También es importante realizar una evaluación de diseño para evitar distorsiones en el mercado que desfavorezcan a otros grupos de edad.

El esquema de subsidios al empleo de jóvenes no es nuevo en México. El Programa Primer Empleo (PPE) se creó en 2007 con el objetivo de incentivar la demanda laboral en el sector formal a través de una devolución —parcial o total, dependiendo del salario base de cotización— de las contribuciones patronales a la seguridad social (DOF 2007). La elegibilidad de

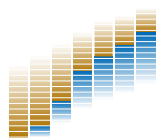
trabajadores estaba delimitada por el historial laboral. Originalmente, sólo los trabajadores sin registro permanente ante el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) eran elegibles (DOF 2007). En 2008, la cobertura se extendió a personas con registro previo ante el IMSS que no hubieran laborado más de nueve meses continuos para el mismo empleador. Para estimular la creación de nuevos empleos y desincentivar el reemplazo de trabajadores no elegibles para la devolución de contribuciones patronales, el subsidio era aplicable únicamente cuando el empleador contrataba trabajadores elegibles y no reducía su nómina permanente (OIT 2015).

En 2010 se adicionó el Capítulo VIII “Del Fomento al Primer Empleo” en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), con el objetivo de incentivar la creación de empleos a través de una deducción del ISR para los patrones que contraten trabajadores de primer empleo para ocupar un puesto nuevo durante al menos 36 meses. Esta medida no reduce los costos de la seguridad social de los individuos elegibles, pero sí reduce los costos salariales. En este caso, los trabajadores de primer empleo se definen como aquellos sin registro previo de aseguramiento en el régimen obligatorio del IMSS (DOF 2010).

La diferencia entre estas medidas y la que se propone aquí radica en los criterios de elegibilidad y los beneficios del subsidio. El Programa Primer Empleo y la Ley del ISR no restringen los apoyos del Estado a una etapa específica del ciclo vital de los individuos. Además, ambos dirigen la devolución de cuotas, sean de seguridad social o impuestos, a los empleadores, y no se traducen en beneficios monetarios para los trabajadores. Dirigir apoyos específicos a una etapa de vida determinante para la trayectoria laboral de los individuos (de los 18 a los 25 años de edad) y estimular la oferta y la demanda laboral de jóvenes es fundamental para fomentar el trabajo formal y reducir las desigualdades que resultan de la segmentación del mercado de trabajo.

Edad de retiro: acceso a los servicios de salud y gasto en pensiones no contributivas

Es preocupante el lento avance de los logros en salud de las personas en edades más avanzadas con respecto a los referentes internacionales. La caída en el Índice de Salud de los individuos de 44 a 61 años muestra que el progreso en los años totales de vida es bajo, en comparación con los referentes internacionales (ver recuadro 3.2). La baja movilidad absoluta de



las oportunidades de salud ocurre en un contexto de segmentación del mercado de trabajo, pues en ese grupo de edad se observan diferencias importantes en las remuneraciones laborales. Quienes trabajaron en el sector formal cuentan con acceso a servicios de salud ligados al paquete de seguridad social. En cambio, quienes laboraron en la informalidad no cuentan con dicho beneficio. Para evitar que estas personas queden completamente desprotegidas y experimenten deterioros en su salud, es necesario ampliar la cobertura y la lista de padecimientos específicos de la vejez que considera el Seguro Popular. Este beneficio no debe extenderse al resto de la población, pues podría actuar como subsidio e incentivo a la informalidad (Levy 2008). El posible efecto distorsionador de la medida se contiene si la intervención se limita únicamente a personas que ya no están en edad de participar en el mercado laboral.

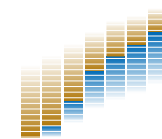
Por otro lado, el retiro laboral puede incrementar la vulnerabilidad del ingreso y la probabilidad de caer en la pobreza cuando no existe la preparación para solventar los gastos de vida durante esta etapa. Los resultados indican que el avance en desarrollo humano prácticamente se detiene de los 54 a los 65 años. La segmentación del mercado laboral también desempeña un papel fundamental, ya que las oportunidades de ingreso en la vejez dependen de las condiciones de trabajo a lo largo de la vida. La mayor desigualdad en las remuneraciones laborales medias se observa entre los mayores de 62 años. Al retirarse, el ingreso puede provenir principalmente de cuatro fuentes: de una pensión ligada al empleo formal, de ahorros, de ingresos de familiares o de otros miembros del hogar y/o de pensiones no contributivas.

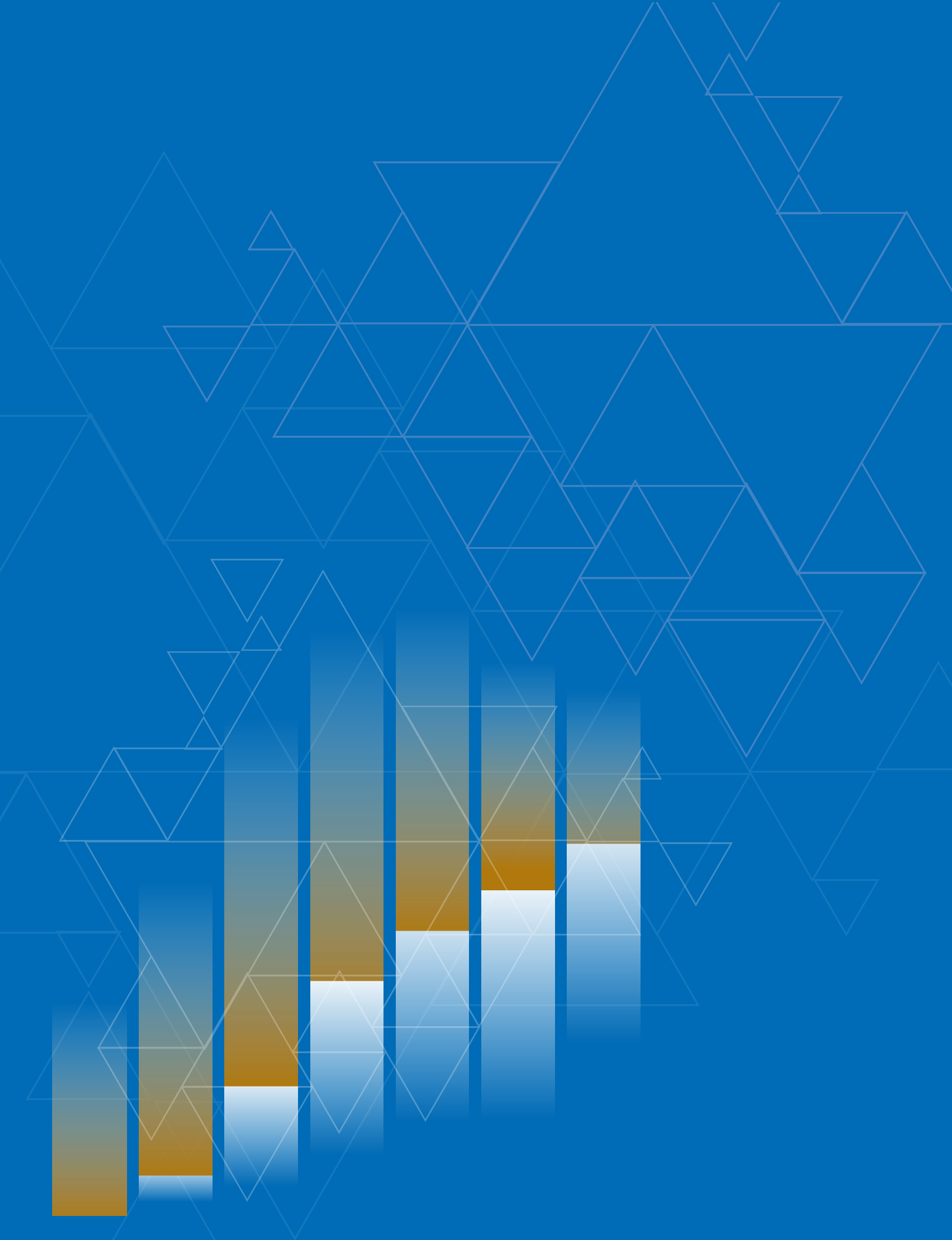
Según CONAPO (2015), en 2012 había 7.5 millones de personas de 65 y más años. En 2010, 2.02 millones de adultos mayores de 64 años recibían una pensión o jubilación contributiva vinculada al empleo formal (SEDESOL 2013). Lo anterior ilustra que 53.3% de las personas en edad de retiro (65 y más años) no percibía ingresos por este concepto. La limitada cobertura de las pensiones contributivas y los bajos niveles de ingreso en la vejez asociados a ésta impiden el ejercicio de los derechos sociales y contribuyen al deterioro acelerado de la salud, a la dependencia económica y funcional de familiares y a la baja autoestima (SEDESOL 2013).

El gasto en pensiones favorece desproporcionadamente a personas con mayor desarrollo humano y a los deciles de población con mayor ingreso (SEDESOL 2013). El gasto en desarrollo humano dirigido a los mayores

de 62 años es principalmente pro-rico. El componente con el sesgo distributivo más grande en esta dirección es el de transferencias al ingreso, que en este caso comprende las pensiones de quienes trabajaron en el sector formal. Sólo una pequeña proporción del GDH se destina a pensiones no contributivas. En 2012, las pensiones no contributivas representaron 1% del gasto en desarrollo humano total, mientras que los subsidios a pensiones asociadas al trabajo formal equivalieron a 39.3% (PNUD y UNICEF 2015).

En México, el principal esquema de pensiones no contributivas es el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM). Éste evolucionó a partir del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años en Zonas Rurales, creado en 2007, puesto que se fue ampliando con el paso de los años. En 2012, la cobertura se extendió a nivel nacional y se estableció que uno de los criterios de elegibilidad sería no contar con una pensión o jubilación contributiva (SEDESOL 2015). En 2013, el Programa 70 y más se convirtió en el PAM. Entre los cambios más importantes destacan la reducción de la edad de incorporación de beneficiarios a 65 años y la posibilidad de que los beneficiarios perciban ingresos por una pensión o jubilación contributiva siempre y cuando el monto de ésta sea inferior a \$1,092 pesos (SEDESOL 2015). En 2013, el PAM atendió a 4.85 millones de personas mayores de 65 años (SEDESOL 2015). Lo anterior representa un avance notable en términos de cobertura. No obstante, aunque el objetivo del PAM sea proteger a los adultos mayores mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, el monto de los apoyos (\$580 pesos mensuales en 2015) es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios (DOF 2014). Al menos, la pensión debería de ser suficiente para evitar carencias alimentarias. En este sentido, el monto de las pensiones debe estar referenciado al valor de la canasta básica que calcula CONEVAL. Las personas que cuenten con una pensión contributiva inferior a la línea de bienestar mínima deberán recibir el monto equivalente a la diferencia entre su ingreso y el valor de la canasta. De esta forma, todos los beneficiarios del PAM recibirán el ingreso mensual que les permita cubrir sus necesidades alimentarias. Para evitar deterioros en el desarrollo humano de las personas en edad de retiro laboral, debe garantizarse la cobertura de toda la población elegible para la pensión no contributiva e igualar el monto de la pensión al valor de la canasta básica en el menor tiempo posible. Además, es necesario considerar la revisión del esquema de subsidios a las pensiones asociadas al trabajo formal y plantear la posibilidad de reducir su monto y sesgo pro-rico, a pesar de las dificultades especiales que esto representa (OCDE 2015).





Capítulo 4

El mercado laboral: un detonador de la movilidad igualadora de oportunidades

El mercado laboral puede detonar la movilidad absoluta e igualadora de oportunidades. El ingreso de los hogares y las diferencias de recursos económicos que se observan entre ellos proviene principalmente del mercado de trabajo. Por lo tanto, lo que ocurre en el mundo laboral es decisivo para exacerbar o mitigar la desigualdad de oportunidades (CEPAL 2015).

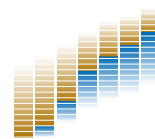
Cuando el mercado de trabajo es funcional, las condiciones y habilidades adquiridas en las etapas de vida previas se reflejan en el nivel de ingreso que las personas alcanzan durante el periodo en que trabajan. En este sentido, los progresos en igualdad de acceso a la salud y a la educación se traducirán en remuneraciones menos desiguales para las personas ocupadas. En México, sin embargo, se presentan notables diferencias en el nivel y crecimiento de la productividad laboral y, en consecuencia, de los ingresos laborales entre distintos grupos de población, particularmente entre trabajadores formales e informales. Esto afecta a la movilidad igualadora de oportunidades.

El presente capítulo analiza la movilidad absoluta e igualadora del ingreso laboral de 2005 a 2015. Los resultados muestran que el mercado de trabajo en México no está contribuyendo a la movilidad ascendente, pero sí a la movilidad igualadora de oportunidades. Esta tendencia se identifica a través de los cambios en el ingreso. Por un lado, los ingresos laborales reales no aumentaron y su valor en términos de la canasta básica del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) disminuyó durante el periodo de estudio. Por el otro, aumentó la igualdad en la distribución del mismo. En otras palabras, la movilidad del ingreso fue descendente, pero igualadora. Este tipo de movilidad

no es el deseable, pues lo ideal es la igualación de oportunidades con avance (movilidad ascendente). La movilidad igualadora descendente del ingreso se asocia principalmente a tres factores: 1) la caída del ingreso laboral; 2) la persistencia de una alta tasa de informalidad y la dualidad del esquema de seguridad social y protección social que contribuye a la desigualdad; 3) finalmente, por la baja participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la cual se asocia con mayores niveles de pobreza y desigualdad.

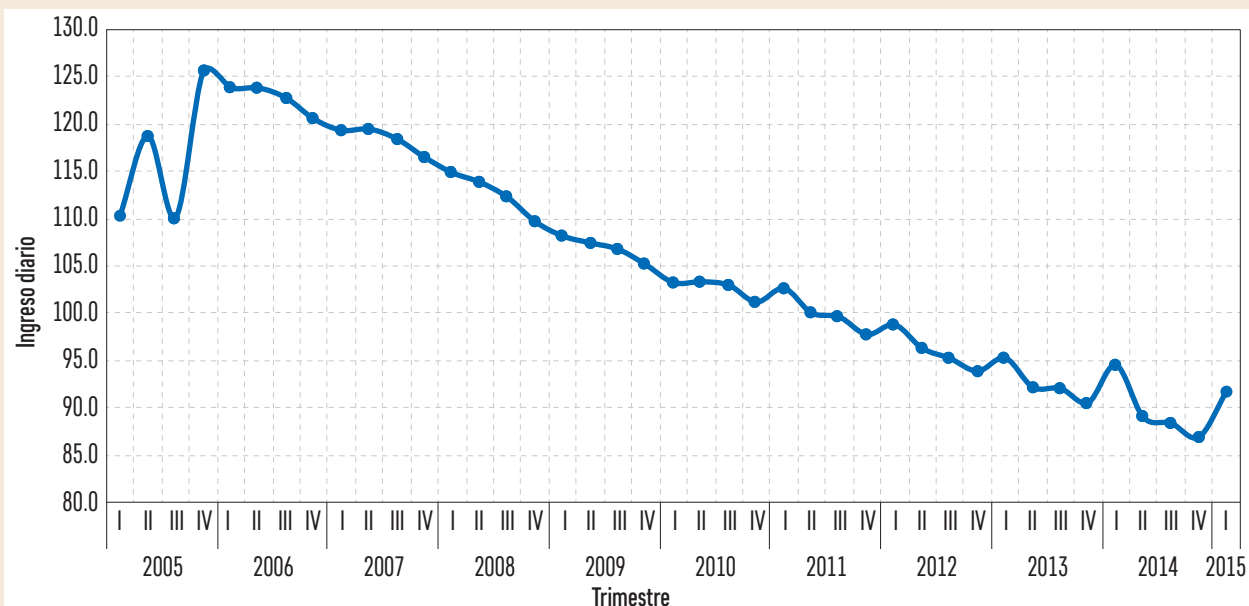
En este sentido, el mercado laboral mexicano presenta tres limitantes de gran importancia para la movilidad absoluta e igualadora. En primer lugar, la pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral implica que el total de ingresos por trabajo de los hogares sólo puede incrementarse con un aumento de las horas trabajadas por persona ocupada o mediante una mayor participación de los miembros del hogar en la fuerza de trabajo. En segundo lugar, el alto grado de segmentación del mercado de trabajo entre el sector formal y el informal, junto con las diferencias de productividad entre ambos, que se traducen en brechas salariales de hasta 70% (Levy 2008), reproducen las desigualdades y obstaculizan la movilidad igualadora. Por último, la persistencia de una baja tasa de participación laboral femenina (60.3% de la de los hombres en la última década) (INEGI b) representa un potencial de generación de ingresos desaprovechado, particularmente en las zonas y hogares con menores remuneraciones laborales. Este capítulo plantea que, para superar las limitaciones del mercado de trabajo, es necesario ajustar el salario mínimo, construir un sistema de protección social universal y no contributivo, expandir la oferta y demanda de trabajo, y reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral mediante cambios normativos con un enfoque de género neutral.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Gráfica 4.1 Ingreso real diario de los jefes de hogar entre 20 y 65 años, 2005-2015



Nota: La muestra incluye los individuos con ingreso positivo. El ingreso diario se calculó como la mediana del ingreso mensual dividido por 30 días. Los ingresos se restringieron a la población entre 20 y 65 años y jefes de hogar. Ajustado al INPC con base 2011=100.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en datos de Campos y Vélez (2015a).

4.1 Los obstáculos a la movilidad en el mercado laboral

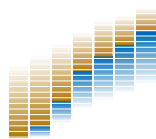
El deterioro del ingreso laboral

El ingreso laboral real, calculado a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), muestra una reducción sostenida desde finales de 2005. El poder adquisitivo del ingreso laboral disminuyó cerca de 27.4% en los últimos diez años (ver gráfica 4.1). ¿A qué se debe dicho deterioro? El ingreso laboral fundamentalmente se explica por la debilitada capacidad relativa de los trabajadores en sus negociaciones salariales tras la caída de los salarios mínimos (CEPAL 2014a).

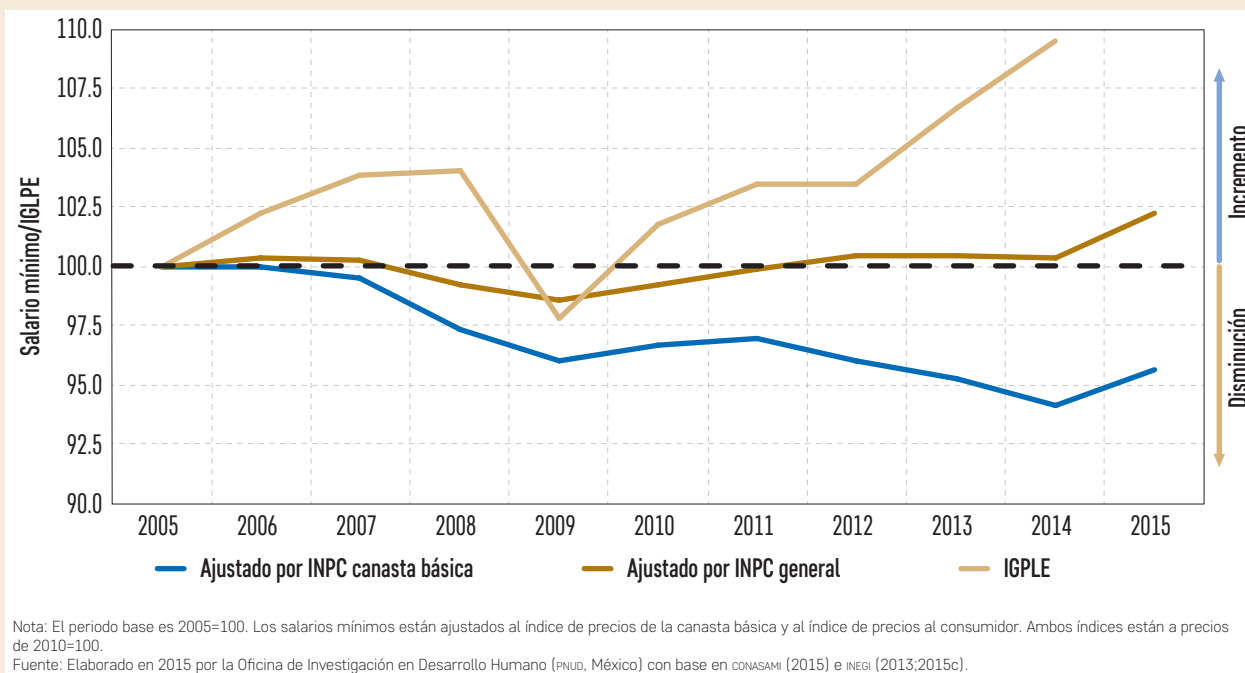
En el periodo 2005-2014, el PIB creció en mayor magnitud que el total de horas trabajadas por las personas ocupadas. Lo anterior significa que mejoró la productividad laboral. Este cambio se refleja en el Índice Global de la Productividad Laboral de la Economía (IGPLE) con base en horas trabajadas, que aumentó 9.5% en el periodo (un crecimiento promedio de 1.01% al año) (INEGI h). No obstante, dicho incremento en productividad no se tradujo en un aumento de los salarios reales promedio (ver gráfica 4.2). Esto se debe a que, pese a la mejora en cuanto a productividad, los trabajadores están perdiendo poder de negociación salarial. Esta capacidad de negociación puede aproximarse tomando como referencia el salario mínimo. Al analizar el salario mínimo real en los últimos diez años,

se observa que no presenta caídas, pero tampoco ningún avance significativo, si se ajusta por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) general. El INPC considera todo tipo de bienes, pero si éstos se restringen a los más indispensables, donde los alimentos tienen un mayor peso, entonces la historia resulta diferente. Cuando el valor real del salario mínimo se estima con base en la canasta básica del INPC, entonces éste descendió durante el periodo 2005-2015. Esta diferencia se debe a que los precios de los alimentos han aumentado más que el resto de los productos. La capacidad de comprar la canasta básica con el ingreso laboral ha disminuido en mayor medida respecto de otros bienes y servicios considerados en el INPC general. El deterioro y estancamiento del poder adquisitivo del ingreso laboral respecto de la canasta básica y del INPC general indica que el salario de referencia en la economía no se ha incrementado de forma que contribuya al aumento del resto de los ingresos laborales.

Dado el estancamiento o caída del salario mínimo real, es importante considerar los posibles efectos de su aumento. En el caso de México, el aumento del salario mínimo tiene efectos positivos, pero decrecientes en el ingreso laboral (Kaplan y Pérez 2006). Evidencia adicional muestra que su incremento se traduce en la elevación de los salarios totales de los trabajadores y en un alza en los salarios por hora para los de mayores ingresos. Más aún, el aumento en el salario mínimo incrementa los incentivos para transitar hacia la formalidad, sin efectos negativos en el nivel de empleo



Gráfica 4.2 Índice global de productividad laboral de la economía (IGPLE) y salario mínimo real, 2005-2015



(Campos, Esquivel y Santillán 2015). Sin embargo, estos resultados, como lo advierten los propios autores, deben tomarse con prudencia.

La informalidad

Otra característica del mercado laboral mexicano es la alta tasa de informalidad.¹⁸ Entre 2005 y 2015, la informalidad se mantuvo por arriba de 60% (INEGI b) y alcanzó 64.5% en el primer trimestre de 2015. Esta situación plantea importantes retos para la movilidad igualadora de oportunidades, pues la segmentación del mercado laboral y la persistencia de brechas de bienestar entre trabajadores formales e informales reproduce y profundiza las desigualdades (ver recuadro 4.1).

Las razones de la persistencia de la informalidad en México son múltiples. Una de ellas es el bajo crecimiento económico durante las últimas décadas, lo que ha impedido la expansión del empleo formal. Otra es la falta de financiamiento al sector privado, ya que provoca que las pequeñas y medianas empresas no crezcan e inhibe su incorporación al sector formal. Un tercer motivo es la rigidez del marco legal para el sector formal, particularmente en lo referente al número de horas por trabajar y a las condiciones de contratación

y despido. Esta falta de flexibilidad genera barreras a la formalización. Otro factor relevante es la estructura de la política social, pues la combinación del esquema de seguridad social y protección social fragmenta el mercado de trabajo en un sector formal capaz de cubrir los costos de la seguridad social y otro informal que recibe los subsidios de los programas de protección social.

El conjunto de reformas económicas emprendidas desde 2012 tiene como objetivo general elevar el crecimiento económico. En lo particular, la reforma financiera atiende la falta de crédito al sector privado, mientras que la laboral flexibiliza el marco de contratación, empleo y despido. Por su parte, la reforma a la seguridad social de 2013 (aún no aprobada) propuso una pensión universal, un seguro de desempleo y el fortalecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), pero aún no contemplan la unificación de los sistemas de seguridad y protección social que existen actualmente. Este último elemento puede ser fundamental para reducir los incentivos al trabajo informal.

Participación laboral femenina

La desigualdad de género se manifiesta en el mercado laboral y repercute en el desarrollo humano de las personas. Una característica importante del mercado de trabajo es la baja tasa de participación femenina. Mientras que la tasa de participación de los hombres superó el 80% de 2005 a 2015, la de las mujeres no

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

¹⁸ La Tasa de Informalidad Laboral resulta de la división de la ocupación informal total respecto de la población ocupada total. Indica el porcentaje de población ocupada que carece de acceso a servicios de salud (IMSS e ISSSTE) por parte de su trabajo.

Recuadro 4.1 Desigualdad y movilidad en el mercado de trabajo

En 2014, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) siguió a 20 mil trabajadores que permanecieron ocupados durante cuatro trimestres consecutivos. En este grupo, pudo aproximarse el valor del IDH con base en sus condiciones laborales mediante el Índice de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano (ITLDH). La información permitió comparar su situación al inicio y al final del año y analizar la transición de un empleo a otro. Algunos de los resultados más notables son:

1. 7.1% de los encuestados comenzaron con un trabajo formal y terminaron con uno informal. Este grupo redujo su ingreso en 24.1%. Su ITLDH estimado se redujo de 0.68 a 0.42. Su ITLDH promedio fue de 0.55.
2. 7.9% de los encuestados pasaron de la informalidad a la formalidad y con ello su ingreso promedio subió 15.3%. De tal modo, su ITLDH aumentó de 0.15 a 0.69. El promedio fue de 0.42.
3. 46.8% de los encuestados se mantuvo en la formalidad y 38.2% en la informalidad. Los trabajadores que mantuvieron empleos formales tuvieron un ingreso promedio 97% mayor al de los que permanecieron en la informalidad. El ITLDH estimado para los formales fue de 0.71, mientras que fue de 0.26 para los informales. Cada uno permaneció con esas cifras como promedio del año.

Esta información muestra que el tránsito de la formalidad a la informalidad y viceversa modera las desigualdades de ingreso y de desarrollo humano. En contraste, la persistencia de las brechas de bienestar entre los trabajadores formales e informales es lo que profundiza las desigualdades.

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano con base en PNUD (2015b) y datos de INEGI (b).

rebasó el 50% (INEGI b). México mantiene una brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres de más de 30 puntos porcentuales. En cambio, la diferencia en países desarrollados, como los de la OCDE, es de alrededor de 14 puntos porcentuales (OCDE a).

Entre 2005 y 2015, la participación laboral de las mujeres creció. En 2013, alcanzó el máximo registrado con 47.2% (INEGI b), y en 2015 fue de 45.7%. Una mayor participación femenina puede contribuir a la movilidad igualadora, si las mujeres en los hogares más pobres son las que se incorporan al mercado laboral. En 2010, la brecha de la tasa de participación económica de hombres y mujeres pobres entre 16 y

64 años de edad se encontraba en alrededor de 50%, mientras que la de no pobres fue de alrededor de 30% (CONEVAL 2012).

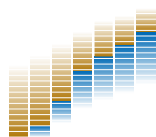
Dos elementos contribuyen a la baja participación femenina en el mercado de trabajo: la escolaridad de las mujeres en edad de trabajar —menor que la de los hombres en México— y el costo del cuidado infantil (CEPAL 2014b, 185). Respecto del primero, cabe señalar que la diferencia en la escolaridad promedio entre hombres y mujeres se ha reducido en el país (PNUD 2014c). Por su parte, el Programa de Estancias Infantiles iniciado en 2007 intentó atender el segundo obstáculo. En 2012, los resultados del programa

Recuadro 4.2 Libertad efectiva, modelos de rol y formación de preferencias

El cambio en los modelos de rol resulta clave para lograr libertad efectiva para las mujeres mexicanas. La Encuesta ESRU de Movilidad Social en México 2011 (EMOVI-2011) muestra que las mujeres con padres menos educados tienen tasas más bajas de participación laboral. Sin embargo, la participación laboral de las mujeres con niveles educativos más altos no se equipara con la de los hombres. Lo anterior sugiere que, a pesar de que la condición educativa del hogar de origen incrementa las opciones de participación laboral de las mujeres, ésta no es suficiente. Esto se debe a que los modelos de rol tradicionales persisten hasta cierto grado.

Vélez y Campos (2014) analizan las diferencias en la formación de preferencias de niñas y niños del hogar que sirven de base para los modelos de rol en el hogar. Encuentran que la participación laboral de la abuela paterna de un individuo influye positivamente sobre la participación de su madre. Esta doble participación genera igualdad de trato entre niñas y niños. Lo anterior resulta clave, pues se tienden a igualar entre hombres y mujeres labores del hogar durante su niñez y también la formación de capacidades para el mercado laboral. Una consecuencia de dicho proceso es que el costo de oportunidad de salir al mercado laboral se reduce para las mujeres respecto de los hombres, y por lo tanto, se observa mayor participación laboral femenina. De esta forma, se incrementan las posibilidades de movilidad para las mujeres y su desarrollo humano. Debe enfatizarse que el objetivo en sí mismo no es que las mujeres, o los hombres, participen más en el mercado laboral, sino que cuenten con la libertad efectiva de elegir y construir su movilidad.

Fuente: Vélez y Campos (2014).



muestran que 78% de las beneficiarias accedieron a un trabajo remunerado (CONEVAL-SEDESOL 2013b), aunque cabe precisar que la población objetivo es de únicamente 981 mil. Además, en 2014, 93% de las beneficiarias consideraron que su situación económica había mejorado desde que hacían uso del servicio de cuidado y atención infantil (CONEVAL-SEDESOL 2014). No obstante, los resultados mencionados no se han visto reflejados en las tasas de participación laboral femenina.

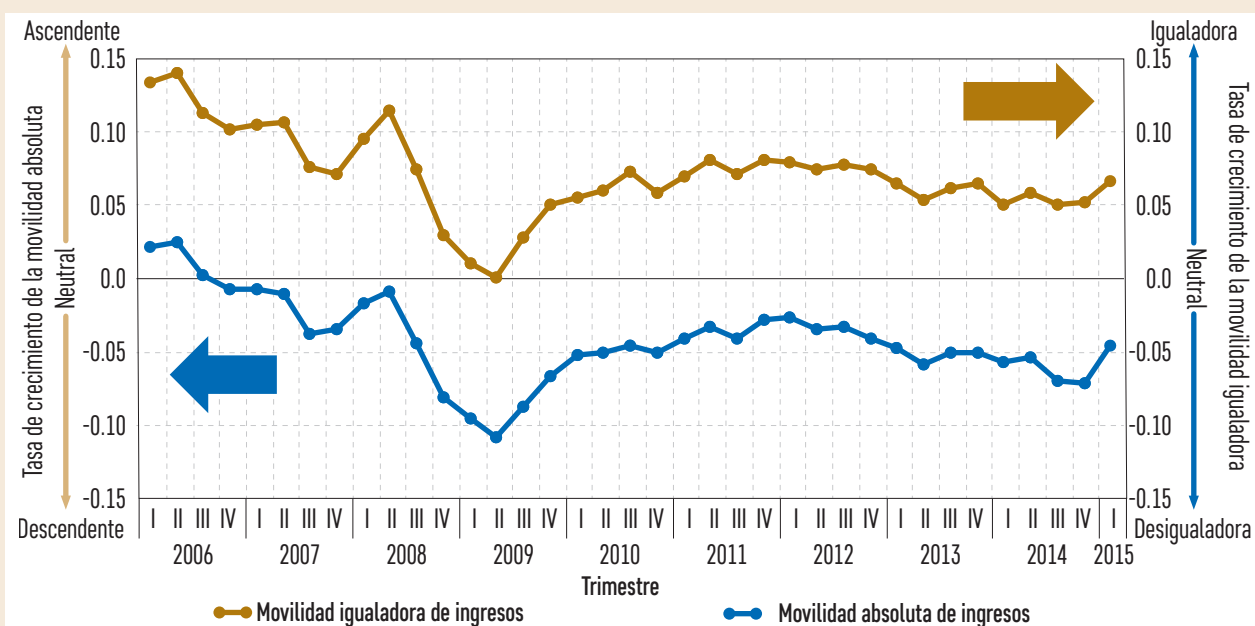
La transmisión de los modelos de rol dentro del hogar puede explicar la baja participación femenina (Fernández, Fogli y Olivetti 2004; Kawaguchi y Miyazaki 2009; Butikofer 2013; Vélez y Campos 2014) (ver recuadro 4.2). Cuando las mujeres se insertan en el mercado laboral, su papel tradicional se modifica. Este cambio tiene un impacto en los modelos de género de la siguiente generación, pues la participación laboral es mayor entre mujeres que forman pareja con los hijos de madres trabajadoras. Lo anterior genera un círculo virtuoso. No obstante, en México este círculo virtuoso se dificulta porque las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres en el mercado de trabajo. Esto inhibe abandonar el rol tradicional y genera persistencia de la baja participación. Dicha condición se refuerza al observar que aquellas mujeres ocupadas que nacen en los estratos más bajos poseen mayor probabilidad de quedarse ahí que los hombres ocupados con un origen similar (Torche 2015).

4.2 La movilidad absoluta e igualadora en el mercado laboral

En el periodo 2005-2015, el mercado laboral mexicano registró una caída de las remuneraciones al trabajo asociada con la falta de mejoría en el poder adquisitivo del salario mínimo real (ajustado por INPC de la canasta básica). Asimismo, pese a la caída del trabajo informal en 1.6 puntos porcentuales del primer trimestre de 2005, en el mismo periodo de 2015, más de 60% de la población ocupada continúa laborando en condiciones de informalidad. De forma similar, disminuyó la brecha de participación en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres, de 40.8 puntos porcentuales (a principios de 2005) a 35.7 puntos (a inicios de 2015). No obstante, la tasa de participación laboral femenina no logró superar 50% y se mantuvo muy por debajo de la masculina (INEGI b).

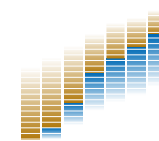
La disminución del ingreso laboral y los ligeros progresos en la reducción de la informalidad y participación femenina se traducen en una caída en la movilidad absoluta del ingreso y en un aumento de su movilidad igualadora. En otras palabras, la combinación de estos factores desemboca en movilidad igualadora descendente del ingreso. La gráfica 4.3 presenta una medida de movilidad absoluta basada en el crecimiento de los ingresos en general y otra de movilidad igualadora, que da mayor importancia al aumento de los ingresos de los que menos tienen (Campos y Vélez 2015b). La gráfica muestra que el ingreso decreció

Gráfica 4.3 Movilidad absoluta e igualadora de ingresos en México, 2005-2015



Nota: La muestra incluye a todos los hogares con ingreso positivo en ambos periodos.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNHD, México) con base en Campos y Vélez (2015b).

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

desde el cuarto trimestre de 2006, es decir, que hubo movilidad absoluta descendente. En contraste, la tasa de crecimiento de la movilidad igualadora fue positiva en todo el periodo analizado, con excepción del segundo trimestre de 2009, cuando el avance fue nulo (0%). No obstante, la tendencia a acercar los ingresos entre los distintos estratos ha permanecido a un bajo ritmo de crecimiento desde finales de 2009.

La evidencia de estudios previos (Krebs, Krishna y Maloney 2013) señala que la movilidad igualadora en los ingresos laborales se debe, en mayor medida, a situaciones transitorias o de coyuntura económica y no a impactos permanentes como, por ejemplo, la seguridad social. Por lo tanto, la tendencia igualadora de los ingresos es frágil.

En este contexto, cabe resaltar cuatro hallazgos mixtos en las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano que se asocian con la debilidad de la movilidad igualadora de los ingresos (Campos, Aguilar y Domínguez 2013). Primero, no se expandió el empleo formal que da acceso a los servicios de salud. Esto es un problema en términos de recursos y financiamiento, pues las aportaciones a sistemas como IMSS tienden a reducirse, mientras que la carga para esquemas como Seguro Popular se ha incrementado. Segundo, los resultados de 2005 a 2015 muestran que la educación alcanzada por los padres tiende a determinar cada vez más la de sus hijos. De aquí se infiere que el avance en educación cada vez depende más de la condición de origen y sugiere que las desigualdades existentes en el sistema educativo y entre los distintos entornos locales no se reducen a la velocidad deseada. Tercero, sólo los estratos más pobres presentaron una movilidad absoluta y positiva del ingreso. Sin embargo, la crisis de 2008 a 2009 tuvo un efecto adverso sobre ella. En otras palabras, aunque la tendencia igualadora está presente, persiste la vulnerabilidad a eventos recurrentes, como las crisis que vienen del exterior. Cuarto, la movilidad absoluta en el estatus ocupacional a lo largo del ciclo de vida en general es baja, y es menor para las mujeres que para los hombres (2.8% contra 4.2%, respectivamente) (ver recuadro 4.3).

4.3 Políticas públicas para la movilidad igualadora ascendente de los ingresos en el mercado laboral

México requiere que la movilidad absoluta de los ingresos laborales sea ascendente y no descendente. Al mismo tiempo, es necesario mantener la movilidad

Recuadro 4.3 Movilidad del estatus ocupacional

El análisis sobre los cambios en el tipo de trabajo realizado ofrece otra perspectiva sobre la movilidad absoluta en el mercado laboral. La movilidad ocupacional, es decir, trasladarse de actividades manuales y agrícolas de baja calificación a actividades profesionales o gerenciales, pasando por actividades técnicas y comerciales, da cuenta de la existencia de movilidad absoluta ascendente.

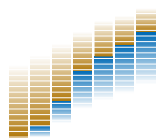
La movilidad absoluta en el estatus ocupacional a lo largo del ciclo de vida en general es baja, y es menor para las mujeres que para los hombres: sólo 4.2% de los hombres y 2.8% de las mujeres cambian de estatus ocupacional. La menor movilidad experimentada por las mujeres ocupadas se explica principalmente porque las que se encuentran en la parte alta de la estratificación ocupacional generalmente se mantienen ahí, es decir, difícilmente experimentan movilidad ocupacional descendente. De forma inversa, las mujeres en la parte baja de la estratificación laboral tienen una baja movilidad absoluta ascendente. El techo de cristal que impide el ascenso de muchas mujeres, es para otras un piso de cristal que también detiene la movilidad absoluta descendente.

Adicionalmente, existe evidencia que señala que las personas de municipios con mejores condiciones de salud (aproximadas por el Índice de Salud del IDH) son menos propensas a caer en la escala ocupacional. El nivel de salud del municipio donde se vive hace una diferencia particularmente notable en la posibilidad de las mujeres de experimentar movilidad ocupacional ascendente o descendente. En este sentido, los incrementos en el piso mínimo de condiciones de salud tienen un doble efecto: reducen la propensión de los individuos de todos los estratos de ocupación a caer ocupacionalmente e incrementan las opciones de movilidad ascendente de, al menos, los individuos que se encuentran en los estratos bajos de la escala ocupacional.

A pesar de lo anterior, la condición de origen sigue siendo el principal determinante de las opciones de movilidad ocupacional ascendente en el corto plazo y a lo largo del ciclo de vida. En la medida en que persistan las desigualdades transmitidas de una generación a otra, la gente no contará con la libertad efectiva suficiente para tener una importante movilidad ocupacional.

Fuente: Huerta, Ibarra y Espinosa (2014).

igualadora del ingreso. El aumento de los salarios en términos reales, el crecimiento del empleo formal y el incremento de la participación laboral femenina son clave para dicho propósito. Además del crecimiento económico y de la generación de empleo que puedan derivarse de las recientes reformas económicas, otros elementos por considerar son el ajuste de los salarios mínimos, la convergencia del sistema de seguridad social y protección social, y el incremento en la demanda



y oferta laboral, vía cambios en la seguridad social, así como la incorporación de las mujeres al mercado laboral mediante la reducción del costo del cuidado de los hijos.

El ajuste de los salarios mínimos

La divergencia entre el crecimiento de la productividad laboral y la reducción de los ingresos laborales da pie a considerar los salarios mínimos como un elemento para revertir esta discrepancia y con ello promover la movilidad ascendente e igualadora de los ingresos por trabajo. En América Latina, el fortalecimiento del salario mínimo ha sido uno de los motores para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región (CEPAL 2014a). El salario mínimo determina el piso salarial en el sector formal, sirve como referencia para las remuneraciones al trabajo informal y puede tener un efecto positivo en la reducción de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres (CEPAL 2015).

Para el ajuste del salario mínimo, se deberán tomar en cuenta el mandato constitucional en que se establece que este último deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, así como los factores que restringen dicho ajuste, como los niveles de productividad laboral y de subsidios al empleo. Una referencia adicional de gran utilidad sería la línea de bienestar del CONEVAL, que se calcula con base en el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes. Los individuos cuyo ingreso es inferior a este valor son vulnerables y se encuentran en condición de pobreza multidimensional cuando, además, experimentan tres o más carencias en la dimensión de derechos sociales.

No obstante, para que el aumento del salario mínimo en México tenga el impacto deseado en la movilidad absoluta e igualadora de ingreso, es necesario que el ajuste se plantee en el marco de una estrategia a largo plazo que se vincule a otras medidas, como las que se mencionan a continuación.

Converger a un sistema de protección social universal

Impulsar la movilidad ascendente e igualadora de ingresos es una razón para avanzar hacia un sistema de protección social universal, unificado y no contributivo, pues los cambios en esta dirección fomentarán el crecimiento del sector formal, además de proporcionar un piso mínimo de oportunidades. También existen argumentos para construir un sistema de protección social de esta naturaleza por el lado de la reducción de la pobreza (ver recuadro 4.4).

Recuadro 4.4 La importancia de la seguridad social en la reducción de la pobreza

Se considera que una persona está en situación de pobreza cuando tiene un ingreso menor a la línea de bienestar y al menos una carencia en el espacio de los derechos sociales. Una de las dimensiones sociales que contempla esta definición es el acceso a la seguridad social. De acuerdo con CONEVAL, las personas carecen de acceso a la seguridad social cuando, de acuerdo con su edad y/o condición laboral, no cuentan con las siguientes prestaciones: servicios médicos ofrecidos por alguna institución de seguridad social; incapacidad laboral con goce de sueldo por enfermedad, accidente o maternidad; un esquema de ahorro para el retiro; tener jubilación o pensión, o estar inscrito en algún programa de transferencias monetarias de adultos mayores.

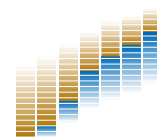
En 2014, más de 70 millones de personas no tenían acceso a la seguridad social. Esto corresponde a 58.5% de la población total en México. La ausencia de seguridad social fue la carencia más extendida entre la población en condición de pobreza multidimensional, pues afectó a 85.3% de las personas en esta situación (PNUD 2013). Además, la carencia de acceso a la seguridad social contribuyó 36.4% a la intensidad de la pobreza. Lo anterior es importante, pues estimaciones de 2012 indican que de eliminar sólo esta carencia entre la población en situación de pobreza, la pobreza total se reduciría en 32.0% en zonas rurales, y en 38.4% en zonas urbanas.

En este sentido, atender la carencia de acceso a seguridad social sería la política con mayor impacto sobre la reducción de la pobreza en las 32 entidades federativas. Sin embargo, los costos de proporcionar seguridad social a toda la población en condición de pobreza bajo el esquema de un subsidio simple para la inscripción al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) son elevados, pues anualmente costaría 4.6% del PIB. Dado este costo, es de especial importancia que el crecimiento económico genere empleos formales para la población pobre. Buscar la convergencia a un sistema de protección social universal unificado, desvinculado del trabajo, y menos oneroso es crucial.

Fuente: CONEVAL (2014a) y PNUD (2013).

Actualmente, poco se ha logrado para la convergencia del sistema de seguridad social asociado al sector formal (principalmente el IMSS) y el sistema de protección social para la población en general (típicamente el Seguro Popular). Iniciativas concretadas al inicio de la presente administración, como el Programa Pensión para Adultos Mayores y el Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia, amplían los beneficios y la cobertura de la protección social, pero mantienen la segmentación de estos esquemas. Este sistema dual tan sólo cubre al 75.5%, dejando desprotegidos al 24.5% (CEEY 2012), además de que es financieramente insostenible.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

La existencia de un sistema de seguridad social dual se asocia con la persistencia de la desigualdad de costos entre ambos modelos. En la medida en que la seguridad social y la protección social converjan a un sistema de protección social universal y no contributivo y se financie con impuestos generales, mayor será la posibilidad de que los empleadores realicen contrataciones dentro de la formalidad. Además, un beneficio de esta estrategia es que la ampliación de la base del empleo formal podría generar mayor recaudación y moderar las necesidades de elevación de impuestos. Lo anterior, sin embargo, debe evaluarse según el esquema de financiamiento fiscal que se decida y sobre el que actualmente no hay acuerdo.

El sistema de protección social universal debe incluir, al menos, acceso efectivo a la salud, seguro de desempleo y pensión mínima garantizada. En cuanto a los dos últimos componentes, debe asegurarse que su monto en términos reales quede por encima de un piso mínimo de bienestar previamente establecido. Un referente adecuado podría ser el valor de la canasta básica alimentaria de CONEVAL. Además, el esquema de protección social universal debe ser económicamente sostenible en el tiempo.

La creación de un esquema de este tipo se traduce en un cambio profundo que, básicamente, establece una nueva manera de operar de la sociedad mexicana. No obstante, construir un sistema con estas características no resulta sencillo. Se requiere lograr un consenso en cuanto a su definición y alcance, así como en cuanto al modo de financiar el paquete de servicios que formen parte del sistema de protección social universal, el cual será menor al que se proporciona actualmente dentro de la seguridad social por parte del empleo. En particular, el reto financiero es de gran magnitud; además se requiere que el país tenga crecimiento económico y voluntad política por parte de los gobernantes. Propuestas como la del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2012), por ejemplo, establecen la necesidad de realizar una reforma hacendaria integral que haga económicamente viable al sistema.

La convergencia de los dos sistemas de seguridad social y protección social a un sistema de protección social universal no contributivo es un proceso a largo plazo. Este camino debe conducir a garantizar un paquete de servicios básicos sin costo asociado a la condición laboral para todos los mexicanos y mexicanas. De no alcanzar este objetivo mediante una reforma integral y única, debe seguirse una estrategia de cambios graduales. Esto significa comenzar a proporcionar parte de este paquete a ciertos grupos y/o a un costo

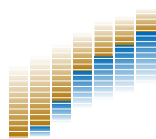
menor. Es decir, combinar la ampliación de la protección social y la reducción de los costos de la seguridad social, acercando de este modo las características de estos dos sistemas.

En el corto plazo, se proponen dos intervenciones. Primero, fomentar la incorporación de los jóvenes entre 18 y 25 años de edad al mercado laboral formal subsidiando parte del costo de las contribuciones del empleado a la seguridad social. Segundo, incluir a las personas que salen del mercado laboral (mayores de 65 años) al sistema de protección social, el cual contenga la pensión mínima, y extender el paquete de padecimientos que incluye el Seguro Popular para este grupo de edad. Estas estrategias se podrían comenzar a financiar reorientando los subsidios energéticos (electricidad y gas LP) para este fin.

Las dos intervenciones mencionadas se alinean a la estrategia de reducir parcialmente el costo de la seguridad social (subsidio a la seguridad social de jóvenes) y de ampliar la cobertura de la protección social (extensión del paquete de servicios a adultos mayores). En consecuencia, ayudan a la convergencia de los sistemas. Además, procuran minimizar los incentivos a la informalidad en la medida en que los subsidios se concentran en quienes se *inician* en un trabajo formal y en quienes están *abandonando* el mercado laboral informal. Sin embargo, la limitación de recursos deja pendiente acciones para el grueso de la población ocupada y hacen necesario el planteamiento futuro de medidas más profundas.

Estabilizar y aumentar la demanda y la oferta laboral

La movilidad absoluta del ingreso laboral ha sido descendente desde 2006. Sólo los grupos más pobres han tenido cierta movilidad absoluta. Sin embargo, el hecho de que la crisis de 2008 a 2009 haya reducido la movilidad absoluta de estos grupos, pero mermado la tendencia a igualar los ingresos, significa que la estabilidad de la demanda y oferta laborales requiere fortalecerse. Para ello, además de las políticas macroeconómicas contracíclicas, es necesario agilizar y robustecer el Programa de Empleo Temporal y el seguro de desempleo. El primero atiende directamente a la población más pobre y permite moderar los efectos de una caída en la demanda por trabajo. Lo anterior ocurre por la contratación limitada de quienes, en situación de pobreza, ven afectada súbitamente su fuente de ingresos. El segundo, dirigido a quienes se encuentran en el sector formal, permitiría que la oferta laboral se contuviera temporalmente, limitando la



caída inmediata de los salarios, tanto del sector formal como del informal. Esto último ocurre cuando el seguro de desempleo es suficiente para prolongar la búsqueda de un nuevo empleo, lo que además favorece la adecuada coincidencia entre vacantes y trabajadores disponibles.

La movilidad ascendente del ingreso laboral requiere la expansión del tamaño del mercado de trabajo, es decir, que se incrementen la demanda y la oferta. El aumento de la demanda genera mayores ingresos, pues incrementa los salarios y el empleo. El de la oferta puede aumentar los ingresos laborales de los hogares, particularmente si aumenta la participación de las mujeres de los hogares con bajos ingresos. Para que se cumpla lo anterior, se requiere que la demanda aumente en mayor proporción que la oferta. Además, el aumento de la oferta de trabajo femenino contribuye a reducir las diferencias de ingreso respecto de los hogares que ya cuentan con mujeres que laboran.

Por el lado de la demanda de trabajo, ya se han planteado reformas para impulsar el crecimiento económico, expandir el crédito y reducir el peso de las regulaciones laborales. Sin embargo, la poca convergencia lograda hacia un sistema de protección social universal no contributivo disminuye la posibilidad de que los empleadores realicen contrataciones dentro de la formalidad. Por lo tanto, la recomendación, en el corto plazo, es subsidiar los costos de la seguridad social para los trabajadores, a través de las cuotas obrero-patronales. Este beneficio será para el grupo que se incorpora al mercado laboral y permanece en la formalidad durante el rango de 18 a 25 años de edad, de tal forma que se empiecen a cerrar las brechas existentes y a fomentar la formalidad. De acuerdo con la OIT (2015), una buena inserción al mercado laboral traerá empleos de calidad en el futuro. Por otro lado, un mal inicio prolonga la situación de pobreza y afecta la trayectoria laboral de los jóvenes.

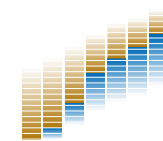
En 2007, se implementó el Programa de Primer Empleo (PPE) gestionado por el IMSS, pero no tuvo los resultados esperados y fue cancelado en 2010 (Senado de la República 2013). El programa tenía como objetivo promover la creación del empleo formal a través del subsidio a las contribuciones al seguro social por parte de las empresas (OIT 2015). El PPE estaba dirigido a personas fuera del sector formal, a diferencia de la propuesta en este informe, que sólo se enfocaría al grupo poblacional entre 18 y 25 años de edad. Además, se sugiere que el subsidio se mantenga por el periodo en que los jóvenes se mantengan dentro de este rango de edad. Esto también difiere del PPE, ya que

sólo recibían el subsidio por 12 cuotas consecutivas. Se sugiere explorar las características particulares de éste y otros programas e iniciativas implementadas en México y América Latina para generar un programa efectivo que incentive la incorporación de los jóvenes al mercado formal y que en el largo plazo se elimine el sistema dual.

Por el lado de la oferta laboral, se requieren acciones que cultiven el capital humano de las personas. En otras palabras, es necesario tomar medidas para fortalecer las oportunidades en materia de salud y educación. En cuanto a lo primero, un sistema de protección social universal que garantice el acceso efectivo a toda la población mexicana a servicios de salud de calidad es importante para la conformación de la oferta laboral. Asimismo, es fundamental construir un sistema educativo de calidad y con menores desigualdades, a fin de incrementar la productividad de quienes se insertan al mercado laboral. Para ello, es importante que este sistema mejore la pertinencia de las habilidades aprendidas en la escuela. Más allá del valor intrínseco que representa una mejor educación, el contenido curricular debe contribuir a la formación de capacidades para la vida laboral.

La reforma educativa en general, y las acciones específicas que plantea, como el Programa Escuela Digna, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, la conformación del Servicio Profesional Docente y el énfasis en la labor evaluadora del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), representan un buen principio para mejorar la calidad de la educación en México. Sin embargo, la mejora de instalaciones, la expansión del tiempo en la escuela y los incentivos para mejorar el desempeño de maestros y estudiantes mediante la evaluación deben acompañarse de la revisión de enfoques y contenidos para la formación de las personas. En particular, la enseñanza media superior debe proporcionar conocimientos y habilidades que acerquen las capacidades de los individuos a los requerimientos del mercado de trabajo. Lo anterior facilitará la inserción de los jóvenes al mundo laboral. Estas capacidades frecuentemente pasan por la formación de "habilidades suaves" (*soft skills*) de carácter individual, como la autogestión, la estabilidad emocional, la motivación personal, la persistencia y la autoestima, y también por otras de carácter interpersonal, como el trabajo en equipo, la habilidad para motivar a otros, la comunicación efectiva, la tolerancia a otros y la adaptabilidad (Joy 2009; British Council 2015).

No obstante, una mejora en el capital humano no se traducirá en un incremento cuantitativo y cualitativo de



la oferta laboral si no se eliminan barreras de entrada al mercado de trabajo que aún persisten en la sociedad. Un ejemplo de lo anterior es la baja participación laboral de las mujeres. Por lo tanto, es importante que las acciones para fortalecer las oportunidades educativas y de salud se lleven a cabo junto con políticas que promuevan el empleo y reduzcan las barreras de entrada.

Incorporar a las mujeres al mercado laboral formal

La desigualdad de género y el desarrollo humano se condicionan mutuamente, pero el desarrollo por sí solo no es suficiente para ampliar las oportunidades de las mujeres. Por ejemplo, las menores diferencias de género en dimensiones como la educación no se han reflejado en mayores oportunidades para las mujeres en el mercado laboral (Duflo 2012). De ahí la necesidad de incrementar la participación laboral femenina. Además, este impulso incrementaría el desarrollo humano, específicamente en la dimensión de ingreso, al aumentar el ingreso del hogar. Para ello, se propone reducir el costo del cuidado de niños y niñas (y paulatinamente el del cuidado de los adultos mayores) e igualar la duración de las licencias de maternidad y paternidad (Elborgh-Woytek *et al.* 2013).

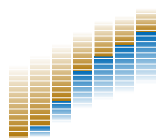
Las acciones de política pública para incrementar la participación laboral femenina deben partir de una estrategia de compensación de las desventajas de género para promover un tratamiento neutral de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. En México, el trabajo doméstico está desproporcionadamente sesgado contra las mujeres. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2014, las mujeres ocupan, en promedio, 29.8 horas a la semana en tareas relacionadas con el trabajo doméstico no remunerado, mientras que los hombres destinan un promedio de 9.7 horas para este fin. Uno de los componentes de mayor desigualdad corresponde al cuidado de miembros del hogar, pues las mujeres pasan, en promedio, más del doble de tiempo que los hombres en estas actividades (28.8 horas semanales en el caso de las mujeres, y 12.4 horas en el caso de los hombres) (INEGI 2015d). De aquí que la primera propuesta para incrementar la participación laboral femenina consista en reducir el costo del cuidado de niños y niñas. Una opción para conseguir este objetivo es garantizar espacios de cuidado de menores en los centros de trabajo, incluyendo áreas para realizar actividades relacionadas con la lactancia.

Para la implementación efectiva de los espacios de cuidados de menores en los centros de trabajo,

es importante dejar claro que el costo no debe trasladarse al empleador, sino que debe financiarse a través de impuestos generales. En este sentido, hay que evitar el caso de la Ley 26.873 de Argentina en 2013 para la promoción de la lactancia materna. Esta disposición *promovía* que en los espacios de trabajo se dedicara un sector de uso exclusivo para las mujeres en período de amamantamiento durante la jornada laboral. El reglamento de la ley facultaba al Ministerio de Salud para generar los vínculos necesarios con las empresas que *deseaban* crear dichos espacios. Incluso la ley establecía que los gastos para su cumplimiento deberían ser atendidos con las partidas que el Presupuesto General de la Administración Pública reservara al Ministerio de Salud. Sin embargo, el reglamento de la ley no especificó el alcance y uso de estos recursos, de forma que no era clara la responsabilidad sobre el financiamiento para acondicionar los espacios de trabajo. Al ser la creación de lactarios una acción voluntaria, la expectativa empresarial de incurrir en costos sin claros estímulos financieros representó un vacío para concretar la creación de los espacios deseados (RAP 2013).

Para incrementar la participación laboral femenina, la política pública debe corregir sus propios sesgos —aparentemente a favor de las mujeres—, a fin de dar un tratamiento neutral a hombres y mujeres. En el caso de México, la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 170, fracción II, establece que la licencia de maternidad con goce de sueldo tendrá una duración de 12 semanas. La misma ley establece, en su artículo 132, fracción XXVII bis, el derecho a una licencia de paternidad con goce de sueldo por una duración de 5 días laborales.¹⁹ Mientras que las mujeres pueden extender su licencia hasta por seis meses sin goce de sueldo, los hombres no pueden hacerlo. Lo anterior representa una ausencia potencial del lugar de trabajo por maternidad/paternidad alrededor de 12 veces mayor para las mujeres respecto de los hombres. Esta situación incentiva a los empleadores a dar preferencia a la contratación de hombres. Por lo tanto, es necesario igualar las condiciones de las licencias de maternidad/paternidad, a fin de reducir los desincentivos a la contratación de mujeres en función de la ausencia potencial del lugar de trabajo. Esta medida mejoraría las oportunidades de empleo para las mujeres y contribuiría a incrementar la participación laboral femenina.

19 En el Distrito Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres establece una licencia de paternidad con goce de sueldo de 15 días.



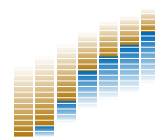
A nivel internacional, Islandia y Eslovenia encabezan la lista de países con mayor número de días de licencia de paternidad (90 días consecutivos). Finlandia ocupa la tercera posición, con 54 días de trabajo. De esos tres países, Islandia es el único que cuenta con una licencia de maternidad igual a la de paternidad. Mientras tanto, la licencia de maternidad en Eslovenia y Finlandia tiene una extensión de 105 días de trabajo en ambos países (OIT 2014). En el caso mexicano, aunque la duración de la licencia por maternidad no se aleja mucho del rango de los tres países anteriormente mencionados, la desproporción en relación con el tiempo de licencia por paternidad resulta significativamente alta. En ese sentido, puede argumentarse que la política en la materia se encuentra lejos de ser neutral en género y que, por lo tanto, persiste un sesgo potencial negativo contra las mujeres que buscan insertarse en el mercado laboral.

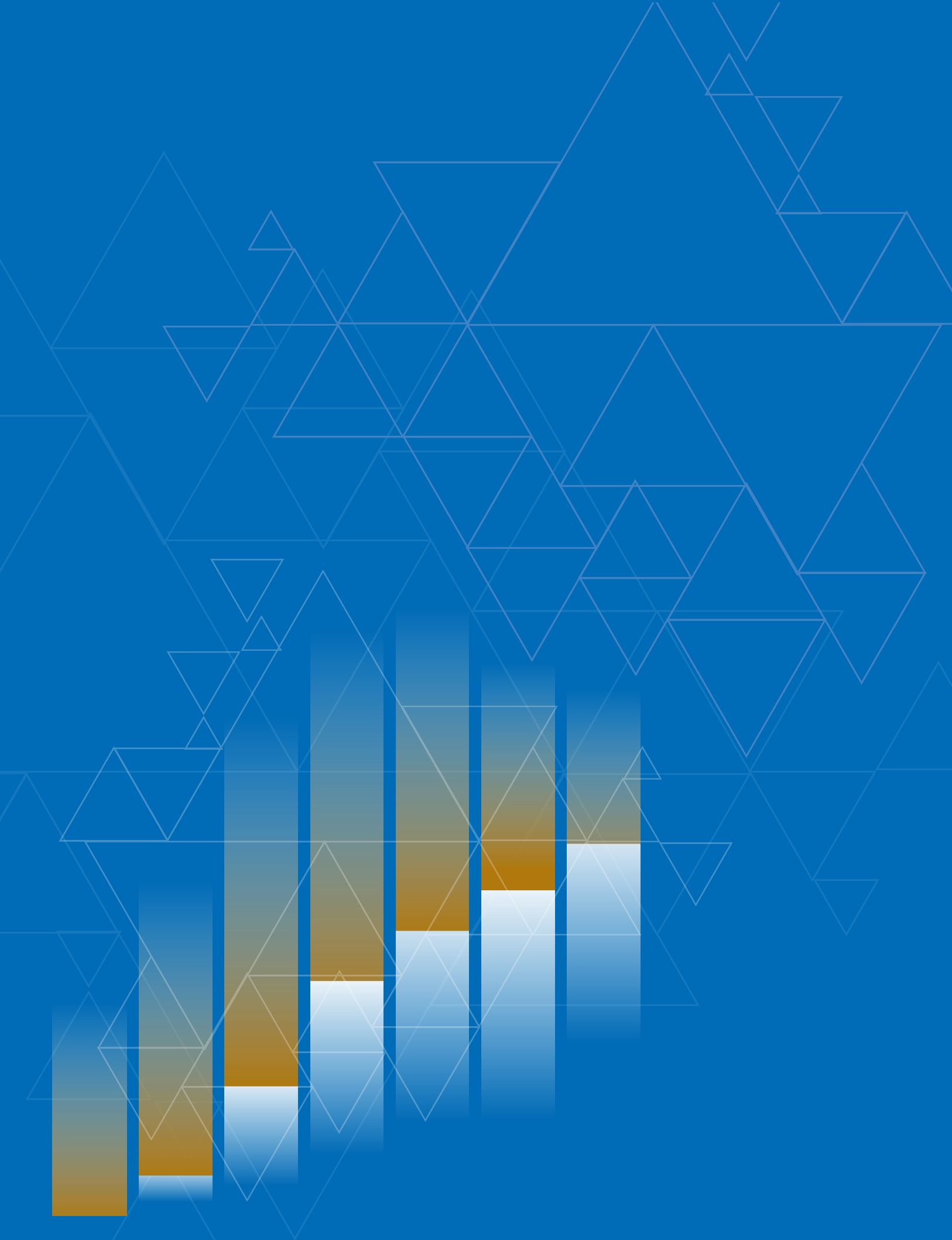
Este informe ha establecido el carácter prioritario de la dimensión económica para dar pie a una movilidad que amplíe e iguale las oportunidades (movilidad absoluta ascendente e igualadora de oportunidades). En este sentido, el ingreso laboral es clave. Sin embargo, este aspecto no está contribuyendo al avance deseado. Cada vez hay mayor igualdad, pero con remuneraciones menores. El objetivo consiste en reducir la desigualdad y aumentar los ingresos. Lo anterior

requiere la expansión del trabajo formal. Además, un mercado de trabajo más grande y en mejores condiciones ayudaría a integrar a las mujeres.

El crecimiento económico por sí sólo no es suficiente para alcanzar estos objetivos. Para lograrlos, es necesario que el crecimiento sea incluyente. A su vez, esto requiere la construcción de un sistema de protección social universal, unificado y no contributivo: la universalidad del sistema permitiría el cumplimiento efectivo de derechos sociales; la protección social unificada eliminaría desigualdades de trato entre quienes se benefician de un empleo formal y quienes no pueden hacerlo; por último, que se financie por impuestos generales, en lugar de contribuciones de empleadores y trabajadores, daría incentivos al crecimiento económico basado en el empleo formal.

No obstante, avanzar en la dirección que se propone implica reconocer la necesidad de que los dos sistemas actuales (protección y seguridad social) converjan a la creación de uno universal y no contributivo. Finalmente, debe reconocerse que paulatinamente deberá reabrirse el debate de los impuestos generales como vía para financiar la protección social universal. Las decisiones que permitan construir este sistema son fundamentales para promover una sólida movilidad igualadora de oportunidades.





Conclusiones

El balance de los logros en desarrollo para México debe hacerse según incidan en la vida de las personas. Debe contemplar, por ejemplo, cuánta población dejó la pobreza, qué tanto más prósperos son los hogares del país y cuántas oportunidades más tienen las personas para alcanzar la vida que desean. Asimismo, debe mostrar qué tanto más cerca se está de un bienestar general con equidad. En otras palabras, el movimiento de México se apreciará en la movilidad de sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva, las reformas emprendidas, el crecimiento económico alcanzado y el fortalecimiento institucional son medios para un fin y no fines en sí mismos. El objetivo primordial es la ampliación de las opciones de vida de las personas. Estas opciones habrán cambiado, por ejemplo, si los individuos tienen más dinero en el bolsillo, si son elegibles para créditos accesibles, si están mejor comunicados entre ellos y con el mundo, si cuentan con energía limpia y barata, si su ingreso rinde más en los mercados, si la educación que reciben es de calidad y si sus gobiernos son cada vez más transparentes y legítimos. En el año 2030, algunas de estas metas serán evaluadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como parte del compromiso que México suscribió ante el mundo.

La historia reciente de un desarrollo humano en expansión con mayor igualdad, que este informe ha documentado, puede proyectarse y mejorar en el futuro con políticas públicas para la movilidad. La tendencia observada en entidades federativas, municipios e individuos muestra que ha existido movilidad absoluta ascendente e igualadora de oportunidades. Sin embargo, aún se está lejos de eliminar con rapidez

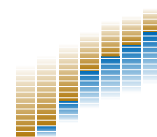
las brechas existentes. En particular, en entidades federativas y municipios, el ingreso no ha ayudado a aumentar el impacto igualador requerido. Asimismo, para algunos grupos etarios, persisten desigualdades en salud y educación en su ciclo de vida. En el mercado laboral, ha habido caídas en el ingreso, aunque también en su desigualdad; es decir, la movilidad absoluta y la movilidad igualadora de oportunidades aún son insuficientes.

En este informe se proponen tres líneas de acción para fortalecer la movilidad igualadora: integración de las entidades federativas de mayor rezago, redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida y fortalecimiento del mercado de trabajo formal. Cada una responde a las necesidades de los espacios geográficos, individual y laboral, que definen la trayectoria de desarrollo del país.

Integración de las entidades federativas con mayor rezago

Se requiere equilibrar el desarrollo de las entidades federativas. En los datos presentados en este informe, se observa que las oportunidades en entidades como Oaxaca, Chiapas y Guerrero han sido menores que las del resto del país. Es cierto que las dimensiones de salud (esperanza de vida al nacer), en mayor medida, y la de educación (alfabetización y matriculación escolar), en una menor, han contribuido a igualar oportunidades de desarrollo humano entre las entidades en el periodo 1950-2010. Pero también es cierto que la dimensión de ingresos, medida a través del PIB per cápita, no ha experimentado una movilidad igualadora semejante. De hecho, entre 1990 y 2000,

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

se identificó movilidad desigualadora, aunque esta situación se revirtió a partir del año 2000. El reto principal de esta línea de acción es lograr una verdadera integración económica regional que se traduzca en una mayor igualdad de ingresos entre las entidades federativas para recuperar el medio siglo de ventaja que le llevan los logros en movilidad igualadora de salud y educación.

En particular, la política pública debe fortalecer el capital físico y humano para elevar la productividad y el crecimiento de la región sur-sureste. El Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste se enfocan en infraestructura productiva y turismo, con muy poco énfasis en el desarrollo de capital humano, uno de los factores que inhibe la productividad. Lo anterior debe corregirse. El fortalecimiento de las capacidades de las personas también pasa por la eliminación del acceso diferenciado a los servicios de salud, por lo que resulta esencial seguir avanzando hacia un sistema de protección social universal.

La estrategia de integración de las entidades federativas debe contemplar la modificación de criterios y reglas del gasto público en desarrollo humano, pues en el agregado no contribuye claramente a reducir desigualdades geográficas. Para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades, se requiere fortalecer los criterios de distribución del gasto federal, del gasto descentralizado y del gasto municipal. Una forma de fortalecerlos es introducir criterios de asignación del gasto según la reducción porcentual de las carencias en desarrollo humano, de forma que a mayor reducción porcentual de los rezagos se aumente el gasto asignado.

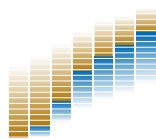
Redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida

En cuanto a la movilidad igualadora de oportunidades en el ciclo de vida, es crucial la atención en los primeros años de vida y en edades previas a la entrada al mercado de trabajo. Si se atienden las desigualdades en estas etapas, se acotará la acumulación de diferencias en desarrollo en edades avanzadas. En particular, debe corregirse el nivel y la focalización de las transferencias al ingreso en los primeros años de vida y favorecer a aquellos que tienen menor IDH. En la etapa inicial de la vida laboral, se necesita reorientar los subsidios a combustibles (eléctrico y gas LP) hacia la promoción de la formalidad. Un padrón nacional

de beneficiarios, fortalecido institucional y funcionalmente es clave en esta tarea, pues permite identificar correctamente a los beneficiarios de los programas sociales en las etapas del ciclo vital. Como guía, este padrón debe permear a los gastos sociales en general, además de los estrictamente enfocados al combate a la pobreza. El Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) puede ayudar a que, a través del padrón nacional de beneficiarios, parte de los recursos que se ahorren en transferencias con sesgo pro-rico se gasten para insertar a las personas en el sector formal del mercado laboral.

Otro aspecto que debe ser atendido en el ciclo de vida es la deserción en la educación media superior. En la medida en que se reduzca, menor será la desigualdad en el ingreso laboral que proviene de la falta de calificaciones de un grupo importante de población ocupada. A fin de lograrlo, sería pertinente incrementar el monto y número de becas del programa PROSPERA para este nivel educativo, dado que es ahí donde tienen más impacto para retener a los alumnos en la escuela. Sin embargo, el otorgamiento de becas es sólo un elemento por considerar. El mejoramiento del clima de convivencia escolar, mediante la revisión del enfoque de los reglamentos escolares, es también importante. Asimismo, resulta relevante el mejoramiento de la calidad educativa y la construcción de una base curricular común de mayor pertinencia para los estudiantes de media superior, basado en la formación de competencias. Se trata de acercar lo enseñado en ese nivel a lo requerido por el mercado laboral, con el fin de mejorar la inserción futura de las personas. Para ello, es fundamental la formación de "habilidades suaves", personales y de colaboración, por su gran utilidad en la vida social y laboral.

Las desigualdades en las remuneraciones laborales crecen a partir de los 25 años, a medida que los efectos de la segmentación del mercado formal e informal se acumulan y se traducen en diferencias más visibles. Por lo tanto, se requieren intervenciones para fomentar el trabajo formal entre los jóvenes y prevenir esas desigualdades. Subsidiar las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social de las personas de 18 a 25 años de edad puede ayudar a este objetivo. Por el lado de la demanda, el subsidio reduciría los costos laborales y daría incentivos a la contratación de jóvenes. Por el lado de la oferta, los jóvenes tendrían mayores estímulos a la formalidad porque percibirían un mayor ingreso neto. No obstante, es esencial realizar una evaluación de diseño para evitar distorsiones en el mercado que pongan en desventaja a otros grupos de edad.



Además, deben incrementarse las pensiones no contributivas, reduciendo la distancia entre los ingresos en el retiro de quienes pertenecieron al sector formal y de quienes no pudieron hacerlo. Para ello, debe garantizarse la cobertura de toda la población elegible para una pensión no contributiva, y alcanzar su máximo monto en el menor tiempo posible. Debe revisarse el esquema de subsidios a las pensiones asociadas al trabajo formal.

Fortalecimiento del mercado de trabajo formal

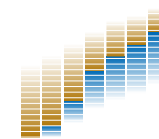
El trabajo es un determinante fundamental del desarrollo humano. En el periodo 2005-2015, los ingresos laborales fueron a la baja para amplios grupos de población, aunque con reducción de la desigualdad. La tendencia general negativa de las remuneraciones laborales refleja una debilidad general del mercado de trabajo, si bien más del lado de la demanda que de la oferta. Una política pública para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades debe considerar la vida laboral donde uno de los problemas recurrentes es la informalidad. Un incentivo a la formalidad se daría al avanzar hacia un sistema de protección social universal con base en un paquete básico de servicios financiado mediante impuestos en lugar de contribuciones. El sistema servirá para remediar carencias específicas, como la falta de pensiones a una gran parte de la población. También serviría como un medio para reducir los costos a la formalidad del trabajo en la actividad productiva de forma que esto se traduzca en una mayor demanda laboral en la formalidad y eventualmente una mayor movilidad igualadora. Mientras esto ocurre, en el corto plazo se pueden subsidiar los costos de la seguridad social para los trabajadores a través de la reducción de las cuotas obrero-patronales. Como se mencionó, este beneficio será para el grupo que se incorpora al mercado laboral y permanece en la formalidad durante el rango de 18 a 25 años de edad, de tal forma que se empiecen a cerrar las brechas existentes y fomentar la formalidad.

La movilidad igualadora de oportunidades también requiere una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, que hasta ahora no ha superado el 50% en México. Además, la brecha con relación a la participación masculina es muy alta comparada con otros países de ingreso medio. Una explicación se relaciona con la transmisión de modelos de rol dentro del hogar y la mayor probabilidad de las mujeres, respecto de los hombres, de descender en lugar de avanzar ocupacionalmente. Lo anterior sugiere que las mujeres no cuentan con libertad efectiva para insertarse en el mercado laboral.

Para incrementar las posibilidades de que las mujeres participen en el mercado laboral formal, se propone llevar a cabo un esfuerzo conjunto de política social y política laboral que garantice áreas de cuidado de menores en los espacios de trabajo, incluyendo actividades relacionadas con la lactancia. Lo anterior requiere infraestructura material y recursos humanos significativos. Del mismo modo, debe igualarse al alza el tiempo de licencia por maternidad y por paternidad. La instrumentación de esta política laboral tendría implicaciones más allá de la simple eliminación de un desincentivo a la contratación de mujeres.

México puede abrir la puerta a un nuevo capítulo de su historia para acabar con la elevada y persistente desigualdad. Para que en el México de hoy se supere la pobreza en que se encuentra gran parte de la población y se reduzcan las diferencias en desarrollo humano, se requiere fortalecer el combate a la desigualdad que inmoviliza. Alcanzar un impulso decisivo a la movilidad igualadora de oportunidades implica cambiar programas sociales, políticas públicas, instituciones y leyes. Este cambio debe servir para que cada persona en México pueda escribir su propia historia, sin preterminaciones de origen ni ventajas indebidas. Para ello, se requiere mantener el ímpetu reformador pensando en las generaciones futuras, pero con resultados tangibles para quienes viven actualmente. Es tiempo de mover a México, pero sobre todo es el momento para impulsar la movilidad de mexicanos y mexicanas.

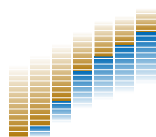
INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



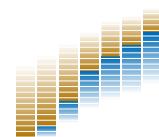
DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Recomendaciones de política pública

Mensaje principal	Área	Mensaje secundario	Nivel	Recomendaciones generales de política pública	Objetivo
La desigualdad es un obstáculo para la movilidad de oportunidades.	Desigualdad	Mayores niveles de desigualdad inicial están vinculados con un menor crecimiento en el IDH.	Individuos	Impulsar la movilidad igualadora de oportunidades mediante una mejor distribución del gasto público, una estrategia que fomente la integración económica y productiva de las entidades federativas con mayor rezago y el fortalecimiento del mercado laboral.	Reducir la desigualdad de oportunidades para promover el desarrollo de México.
México avanzó en desarrollo humano y reducción de la desigualdad entre 1950 y 2012. Aunque persisten retos, existen indicios de condiciones favorables para impulsar aún más el avance en desarrollo humano y la movilidad igualadora de oportunidades.	Movilidad absoluta del desarrollo humano	Todas las entidades federativas registraron avances en el IDH y en sus tres dimensiones entre 1950 y 2010. No obstante, las oportunidades en entidades federativas como Oaxaca, Chiapas y Guerrero han sido menores que las del resto del país.	Entidades	Implementar una estrategia de integración económica con visión regional que promueva la formación de capital humano en las zonas con mayores carencias (región sur-sureste).	Generar condiciones que permitan impulsar el avance en desarrollo humano, particularmente en las entidades con mayores rezagos.
		98.9% de los municipios y delegaciones experimentaron avances continuos en IDH entre 2000 y 2010.	Municipal	Mejorar la distribución del gasto público al interior de las entidades mediante fórmulas que tomen en cuenta el nivel de carencias en desarrollo humano y los avances en la reducción de las mismas.	Lograr que el gasto público contribuya a cerrar brechas de oportunidades e incentive los avances en desarrollo.
		El seguimiento del IDH de tres generaciones entre 2000 y 2012 muestra que los niños y adultos presentaron movilidad ascendente. La excepción son los jóvenes. Las personas que tenían entre 6 y 11 años de edad en el año 2000 experimentaron una reducción de 1.3% en su IDH cuando alcanzaron edades de entre 18 y 24 años en 2012. Esta caída es atribuible al deterioro de los logros educativos, particularmente entre los 12 y 17 años.	Individuos	Incrementar los recursos para becas en el nivel medio superior del programa PROSPERA.	Reducir el abandono escolar en el nivel medio superior.
	Avanzar en una base curricular de mayor relevancia para los estudiantes, mejor vinculada a las aptitudes que demanda el mercado laboral y compartida por los distintos sistemas de educación media superior.				
	Movilidad igualadora de oportunidades	Las brechas de desarrollo entre entidades disminuyeron, principalmente entre 1950 y 1980 (33.5 puntos porcentuales). La movilidad igualadora continuó en décadas posteriores, pero la reducción de la desigualdad fue menor (19.5 puntos porcentuales) entre 1980 y 2010.	Entidades	Impulsar la movilidad igualadora de oportunidades mediante una mejor redistribución del gasto público, una estrategia que fomente la integración económica y productiva de las entidades federativas con mayor rezago y el fortalecimiento del mercado laboral.	Generar condiciones que permitan impulsar aún más la movilidad igualadora de oportunidades y el avance en desarrollo humano.
		La desigualdad entre municipios cayó 2.1 puntos porcentuales entre 2000 y 2005, y 13.3 puntos porcentuales entre 2005 y 2010.	Municipios		
		Las personas cuyas edades en 2000 oscilaban entre los rangos de 6 a 11 años, 25 a 31 años y 44 a 49 años experimentaron movilidad igualadora de oportunidades entre 2000 y 2012.	Individuos		
		A pesar de que la desigualdad entre personas de una misma generación continúa siendo elevada. La desigualdad se redujo ligeramente en todos los grupos etarios entre 2008 y 2012.	Individuos		

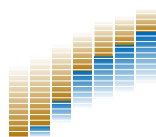


Mensaje principal	Área	Mensaje secundario	Nivel	Recomendaciones generales de política pública	Objetivo
Es prioritario atender la dimensión económica y el mercado laboral para impulsar el avance en desarrollo humano y la movilidad igualadora de oportunidades.	Movilidad igualadora y desigualadora de ingreso	Mientras los avances en educación y salud contribuyeron a cerrar las brechas de desarrollo entre entidades, el ingreso —medido a través del PIB per cápita— generó movilidad desigualadora entre 1990 y 2000. Esta situación se revirtió a partir de 2000, pero el rezago y la desigualdad en el nivel de desarrollo de entidades como Guerrero, Oaxaca y Chiapas son notables y resulta preocupante que sus economías no ayuden a remediarlos.	Entidades	Implementar una estrategia de integración económica con visión regional que promueva la formación de capital humano en las zonas con mayores carencias (región sur-sureste).	Crear condiciones que propicien la convergencia económica y productiva entre las entidades para impulsar la movilidad igualadora del ingreso.
	Dinámica económica local	Las diferencias de productividad entre las entidades inhibe la reducción de la desigualdad y el avance en desarrollo humano.	Entidades y municipios		
	Mercado laboral	La segmentación del mercado laboral en trabajo formal e informal y el acceso diferenciado a los servicios de seguridad o protección social que se derivan de ésta, limita la movilidad igualadora entre municipios y entidades en la dimensión de ingresos.	Entidades y municipios	Avanzar en la construcción de un sistema universal de protección social no contributivo y desvinculado del trabajo.	
Se debe mejorar la efectividad redistributiva del gasto público a nivel geográfico.	Distribución del Gasto Federal Descentralizado	La asignación conjunta del Ramo 33 (Aportaciones Federales) y el Ramo 28 (Participaciones Federales) no refleja una distribución proporcional a los rezagos en desarrollo.	Entidades	Distribuir el gasto público con base en fórmulas que tomen en cuenta los avances en la reducción de las carencias en desarrollo humano y no sólo su nivel.	Lograr que la asignación del gasto sea coincidente con las carencias en desarrollo humano y al mismo tiempo incentive la reducción de éstas.
		La distribución conjunta del gasto municipal en México tiene un sesgo pro-rico.	Municipios		
	Gasto en Desarrollo Humano (GDH)	El GDH no está contribuyendo a reducir las brechas de desarrollo entre entidades. El GDH per cápita es más alto en entidades con menos carencias.	Entidades		

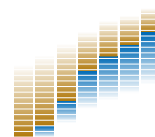


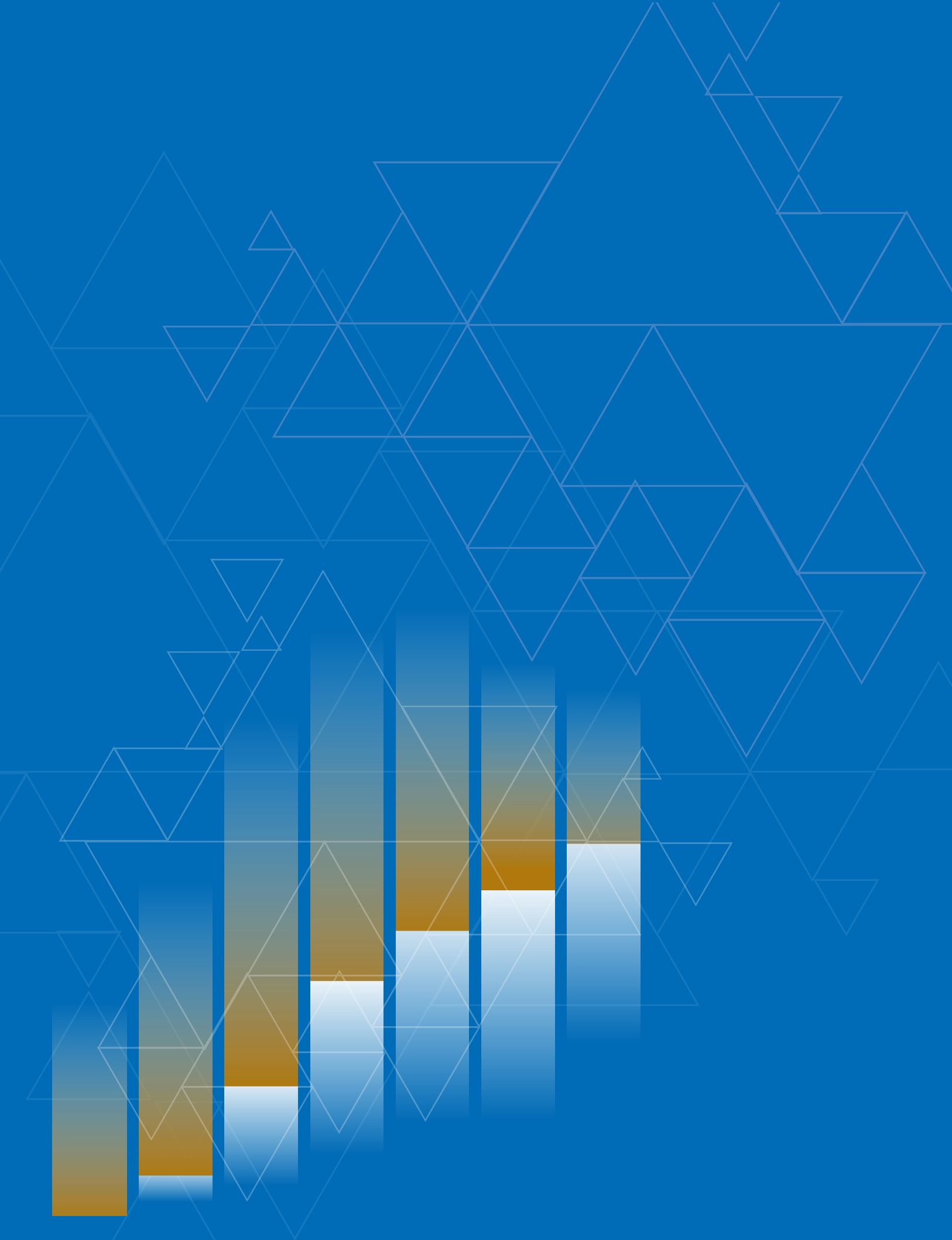
Recomendaciones de política pública (continuación)

Mensaje principal	Área	Mensaje secundario	Nivel	Recomendaciones generales de política pública	Objetivo
Es necesario que el gasto público ayude a reducir la desigualdad entre individuos, particularmente en etapas claves del ciclo de vida.	Gasto en Desarrollo Humano (GDH)	En 2012, el sesgo distributivo del GDH era pro-rico (en favor de las personas con mayor desarrollo humano).	Individuos	Fortalecer al SIFODE para que se convierta en la puerta de acceso a programas federales, estatales y municipales.	Asignar y ejercer el GDH de forma más eficiente y equitativa mediante un sistema de focalización de recursos.
		Las transferencias al ingreso — excepto por concepto de OPORTUNIDADES — eran el componente con mayor sesgo pro-rico para todos los grupos etarios.	Individuos	Reducir los subsidios generalizados a los energéticos (Gas LP y electricidad) y redirigirlos a las personas con más carencias mediante el SIFODE.	Potenciar el efecto redistributivo del GDH para impulsar el avance en desarrollo humano y la movilidad igualadora de oportunidades.
	GDH en la niñez	Los hogares con niños de 6 a 11 años de edad registraron los ingresos per cápita más bajos. Al mismo tiempo, estos hogares recibieron menos transferencias al ingreso.	Individuos de 6 a 11 años	Guiar apoyos monetarios a los hogares con niños mediante el CUIS y el SIFODE.	Atender tempranamente las desigualdades económicas en la niñez para impulsar la movilidad igualadora de oportunidades.
	GDH en la adolescencia	El grupo de personas que en 2012 tenía entre 18 y 24 años de edad experimentó un deterioro en su nivel de IDH respecto al de 2006 atribuible al rezago y abandono escolar, particularmente en el nivel medio superior.	Individuos de 12 a 17 años	Incrementar los recursos para becas en el nivel medio superior del programa PROSPERA.	Reducir el abandono escolar en el nivel medio superior.
				Avanzar en una base curricular de mayor relevancia para los estudiantes, mejor vinculada a las aptitudes que demanda el mercado laboral y compartida por los distintos sistemas de educación media superior.	
	GDH en el inicio de la vida laboral	Es necesario fomentar el trabajo formal entre jóvenes para prevenir las desigualdades asociadas a la segmentación del mercado de trabajo que se observan en etapas posteriores de la vida.	Individuos de 18 a 25 años	Subsidiar las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social para personas de 18 a 25 años de edad.	Por el lado de la oferta, incentivar el trabajo formal entre jóvenes a través de un mayor ingreso neto. Por el lado de la demanda, incentivar el trabajo formal mediante una reducción de los costos para los empleadores.
GDH en la edad de retiro	Es necesario reducir las diferencias de desarrollo atribuibles a una vida de trabajo en mercados segmentados para evitar el deterioro del bienestar de los adultos mayores que no cuentan con pensiones o acceso a servicios de salud vinculados al trabajo formal.	Individuos de 65 y más años	Extender la cobertura de las pensiones no contributivas y reafianzar su monto al valor de la canasta alimentaria de CONEVAL.	Garantizar un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades alimentarias en la vejez.	
			Ampliar la lista de padecimientos específicos de la vejez, que considera el Seguro Popular, y extender la cobertura del programa.	Atender la preocupante situación del lento avance de los logros en salud de este segmento poblacional respecto de referentes internacionales.	



Mensaje principal	Área	Mensaje secundario	Nivel	Recomendaciones generales de política pública	Objetivo
Las características del mercado laboral están generando movilidad igualadora de ingresos, pero en sentido descendente.	Ingreso laboral	La productividad laboral aumentó entre 2005 y 2014, pero el poder adquisitivo del ingreso laboral cayó 25% entre 2005 y 2015.	Nacional	Revisar y ajustar el salario mínimo.	Atender y contrarrestar la caída del valor real del salario mínimo respecto de la canasta básica del INPC para fomentar la movilidad ascendente de ingreso.
	Informalidad	La persistencia de altas tasas de informalidad reproduce y profundiza las desigualdades.	Nacional	En el largo plazo, converger hacia un sistema de protección social universal no contributivo que al menos incluya acceso efectivo a la salud, seguro de desempleo y pensión mínima garantizada. En el corto plazo, avanzar en esta dirección con la ampliación de la protección social para adultos mayores que se retiran del mercado laboral y la reducción de costos a la seguridad social para jóvenes que se insertan al mercado de trabajo.	Avanzar hacia un sistema de protección social universal no contributivo.
	Desigualdad de género	La participación laboral femenina es 30 puntos porcentuales menor que la de los hombres como resultado de la desigualdad asociada a los roles tradicionales de género.	Nacional	Reducir el costo del cuidado infantil mediante el financiamiento de espacios para ese fin en centros de trabajo. Igualar al alza el tiempo de licencia por maternidad y paternidad.	Reducir el costo del cuidado infantil para incentivar la participación laboral femenina y promover la movilidad ascendente e igualadora de ingreso. Dar un tratamiento neutral a hombres y mujeres para eliminar los desincentivos a la contratación de mujeres en función del tiempo potencial de ausencia en el trabajo.





Referencias

Documentos de apoyo

Campos Vázquez, Raymundo, Alberto Aguilar López y Cristóbal Domínguez Flores. 2013. Short-run mobility in Mexico: a multidimensional approach. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2015*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Huerta Wong, Juan E., Ignacio Ibarra López y Rocío Espinosa Montiel. 2014. Oportunidades y capacidades: movilidad intrageneracional y desigualdad en México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2015*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Moreno Moreno, Héctor. 2015. Movilidad del ingreso de los hogares en México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2015*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Vélez Grajales, Roberto. 2015. Movilidad social y desarrollo humano: conceptos y mediciones para México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2015*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Referencias bibliográficas

Alkire, Sabina. 2005. Subjective Quantitative Studies of Human Agency. *Social Indicators Research*. 74: 217-260.

Arceo Gómez, Eva Olimpia. 2015. Determinantes intergeneracionales de la desocupación juvenil en México. En *México ¿el motor inmóvil?*, eds. Roberto Vélez Grajales, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez, 193-247. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Arellanes, Abraham. 2013. Una Solución a la Paradoja de las Aportaciones Federales para los Municipios (Ramo 33 Municipal). *Revista Finanzas Públicas* 5 (11): 11-82.

Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely. 2001. Intergenerational Mobility in Latin America. Working Paper No. 452, Inter American Development Bank.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla – Panamá. RE 350. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5982/Evaluaci%C3%83%C2%B3n_del_apoyo_del_bid_a_la_Iniciativa_del_Plan_Puebla-Panam%C3%83%C2%A1.pdf?sequence=1n

British Council. 2015. Skills for Higher Education in Mexico: Executive Summary. https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/6.6_mexico_gg_report_final_web.pdf

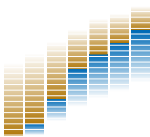
Brunori, Paolo, Francisco H.G. Ferrerira y Vito Peragine. 2013. Inequality of Opportunity, Income Inequality and Economic Mobility: Some International Comparisons. Discussion Paper No. 7155. Institute for the Study of Labor (IZA).

Busso, Matias, María V. Fazio y Santiago Levy. 2012. (In) Formal and (Un) Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico. Working Paper Series No. IDB- WP- 341. Department of Research and Chief Economist, Inter-American Development Bank. http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication- details,3169.html?pub_id=IDB-WP-341

Butikofer, Aline. 2013. Revisiting ‘mothers and sons’ preference formation and the female labor force in Switzerland. *Labor Economics* 20: 82–91.

Cámara de Diputados. 2013. De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Gaceta Parlamentaria* 3887-VII, 17 de octubre de 2013.

Campos Vázquez, Raymundo M., Gerardo Esquivel y Alma S. Santillán. 2015. El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México. Serie Estudios y Perspectivas No.162. Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Campos Vázquez, Raymundo M. y Roberto Vélez Grajales. 2015a. Movilidad de corto plazo en ingresos laborales: El caso mexicano. En *México ¿el motor inmóvil?*, eds. Roberto Vélez Grajales, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez, 623-657. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

_____. 2015b. Oferta laboral femenina y formación intergeneracional de preferencias: evidencia para México. En *México ¿el motor inmóvil?*, eds. Roberto Vélez Grajales, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez, 423-460. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

CEEY (Centro de Estudios Espinosa Yglesias). 2012. El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social. Resumen Ejecutivo. México, CEEY. <http://www.ceey.org.mx/site/files/El%20Mexico%20de%202012.%20Resumen.pdf>

_____. 2013a. *El México del 2013. Propuesta para transformar el sistema nacional de salud*. México: Solar, Servicios Editoriales, S.A. <http://www.ceey.org.mx/site/files/2013transformarsistemanacionaldesalud.pdf>

_____. 2013b. *Informe de Movilidad Social en México 2013. Imagina tu futuro*. México: Solar, Servicios Editoriales, S.A.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2014a. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. 2014. *Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL*. Santiago: Naciones Unidas.

_____. 2014b. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____. 2015. Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez. 2014a. Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States NBER. Working Paper 19843. The National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w19843>

Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez y Nicholas Turner. 2014b. Is the United

States still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility NBER. Working Paper 19844. The National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w19844>

CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria). 2015. PROSPERA: Reglas de Operación 2015. Boletín, 13 de enero de 2015. <http://ciep.mx/entrada-investigacion/prospere-reglas-de-operacion-2015/>

Corak, Miles. 2012. How to Slide Down the Great Gatsby Curve: Inequality, Life Chances, and Public Policy in the United States. Center for American Progress. <http://www.americanprogress.org/issues/economy/report/2012/12/05/46851/howto-slide-down-the-great-gatsby-curve/>

_____. 2013. Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives* 27 (3):79-102.

CONEVAl (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2012. *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México: CONEVAl.

_____. 2013. *Evaluación de impacto de la estrategia 100x100*. México: CONEVAl. http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Evaluacion_de_impacto_de_la_Estrategia_100x100.pdf

_____. 2014b. Presentación y Análisis del Inventario 2013-2014. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

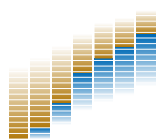
_____. 2014c. Presentación y Análisis del Inventario CONEVAl de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx>

_____. 2014d. Presentación y Análisis del Inventario CONEVAl de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social. Estudio exploratorio. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_Analisis_Inventario_2012_2013.pdf

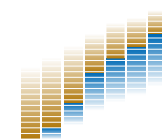
_____. 2015a. CONEVAl Informa los Resultados de la Medición de Pobreza 2014. Comunicado de prensa No. 005. 23 de julio de 2015. http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

_____. a. Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Medición de la Pobreza. Anexo Estadístico de la Pobreza en México <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (consultado en enero de 2016).

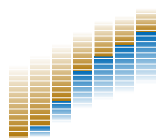
_____. b. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso en México 1992-2012 <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010.aspx> (consultado el 14 de enero de 2016).



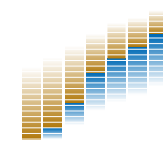
- CONEVAL-SEDESOL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Secretaría de Desarrollo Social). 2013a. Pensión para adultos mayores. Ficha de monitoreo 2013. http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2014/Fichas%20de%20Monitoreo_D%C3%ADa%20del%20Adulto%20Mayor.pdf
- _____. 2013b. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Resumen Ejecutivo. http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S174/20_S174_Ejecutivo.pdf
- De Dios López, Jorge y David Gómez-Álvarez. 2010. Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, coord. David Gómez Álvarez, 209-277. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara.
- Deaton, Angus. 2013. *The great escape: health, wealth, and the origins of inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). 2007. Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. 23 de enero de 2007. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960022&fecha=23/01/2007
- _____. 2010. Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta. 31 de diciembre de 2010. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173455&fecha=31/12/2010
- _____. 2014. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2015. 27 de diciembre de 2014. http://www.dof.gob.mx/reglas_2015/SEDESOL_27122014_09.pdf
- Díaz-Cayeros y Razú. 2015. Recuadro elaborado para el Informe sobre Desarrollo Humano 2016. El recuadro forma parte del proyecto "Gobernanza de la Salud Pública en México", una colaboración de la Universidad de Stanford y El Centro de Estudios México Estados Unidos de la Universidad de California, San Diego, mimeo.
- Dirección General de Educación Superior Tecnológica. 2012. Modelo Educativo para el Siglo XXI: Formación y desarrollo de competencias profesionales. <http://www.tecnm.mx/modeloeducativo/modeloeducativo.pdf>
- Doyal, Len e Ian Gough. 1991. *A theory of human need*. London: Palgrave Macmillan.
- Dufló, Esther. 2012. Women Empowerment and Economic Development. *Journal of Economic Literature*. 50 (4): 1051-1079.
- Durán Osorio, Ivonne L. e Isidro Soloaga. 2015. Percepciones y movilidad en México. En *México ¿el motor inmóvil?*, eds. Roberto Vélez Grajales, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez, 127-191. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Duval Hernández, Robert, Gary Fields, Samuel Freije y María Laura Sanchez Puerta. 2007. Intragenerational Income Mobility in Latin America. *Journal of LACEA* 7 (2): 101-154.
- Elborgh-Woytek, Katrin, Monique Newiak, Kalpana Kochhar, Stefania Fabrizio, Kangni Kpodar, Philippe Winger, Benedict J. Clements y Gerd Schwartz. 2013. Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity. IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>
- Esquivel, Gerardo y Miguel Messmacher. 2002. Sources of Regional (non) Convergence in Mexico. <http://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/ESQUIV-2.PDF>
- Esquivel, Gerardo, Daniel Lederman y Renata Villoro. 2002. Why NAFTA didn't reach the South. http://www.researchgate.net/profile/Renata_Villoro/publication/265233066_7_Why_NAFTA_Did_Not_Reach_the_South/links/54bce9f50cf24e50e940b76f.pdf
- Esquivel, Gerardo, Nora Lustig y John Scott. 2010. Mexico: A Decade of Falling Inequality: Market Forces or State Action? En *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, eds. Luis F. López-Calva y Nora Lustig, 175-217. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Fields, Gary, Robert Duval Hernández, Samuel Freije Rodríguez y María L. Sánchez Puerta. 2006. Income Mobility in Latin America. Working Paper No. 12. Cornell University.
- Fields, Gary. 2010. Does income mobility equalize longer-term incomes? New measures of an old concept. *The Journal of Economic Inequality* 8 (4): 409-427.
- Fernández, Raquel, Alessandra Fogli y Claudia Olivetti. 2004. Mothers and Sons: Preference Formation and Female Labor Force Dynamics. *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1249-1299.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe Lopez-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis. 2013. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Friedman, Milton. 1972. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Genicot Garance y Debraj Ray. 2014. Aspirations and Inequality. NBER Working Paper 19976. The National Bureau of Economic Research.

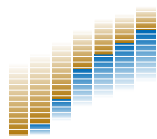


- Gobierno de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. <http://pnd.gob.mx/>
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación). 2011. *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*. México: INEE.
- _____. 2014. El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014. México: INEE. <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/senado2014/Informe20141.pdf>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2014. La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco Conceptual y Metodológico. México: INEGI. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf
- _____. 2015d. INEGI e INMUJERES presentan los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014. Boletín de prensa núm. 273/15, 13 de julio de 2013.
- INEGI-STPS (Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Trabajo y Previsión Social). 2014. *Resultados del Módulo de trabajo Infantil (MTI) 2013. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/socio-demografico/infantil/2013/702825063672.pdf
- Jäntti, Markus, Knut Røed, Robin Naylor, Anders Björklund, Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Eva Österbacka y Tor Eriksson, "American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States", Discussion Paper No. 1938, Institute of Study Labor, 2006.
- Joy Nam, Yoo Jeung. 2009. Pre-Employment Skills Development Strategies in the OCDE. SP Discussion Paper No. 0923, The World Bank.
- Kaplan, David y Francisco Pérez Arce. 2006. El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México. *El Trimestre Económico LXXIII* (289): 139-173.
- Kawaguchi, Daiji y Junko Miyazaki .2009. Working mothers and sons' preferences regarding female labor supply: direct evidence from stated preferences. *Journal of Population Economics* 22 (1): 115-130.
- Kearney, Melissa y Phillip B. Levine. 2014. Income Inequality, Social Mobility, and the Decision to Drop Out of High School. NBER Working Paper 20195. The National Bureau of Economic Research.
- Krebs, Tom, Pravin Krishna y William Maloney. 2013. Income Mobility and Welfare. IMF working papers WP (13/24). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1324.pdf>
- Krugman, Paul. 1992. The Rich, the Right, and the Facts: Deconstructing the Income Distribution Debate. *The American Prospect*, vol. 3, no. 11.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ley de Coordinación Fiscal. 2009. www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_Coordinacion_Fiscal.pdf
- López-Rodríguez, Patricia and Rodolfo De la Torre García. 2010. Social Capital in the Presence of Market Failures. *International Journal of Social Inquiry* 3 (1): 63-188.
- Maddison, Angus. 2007. *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Márquez, Graciela. 2010. Evolución y estructura del PIB, 1921-2010. En *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, coord. Sandra Kuntz Ficker, 549-572. México: El Colegio de México-Secretaría de Economía.
- Mazumder, Bhashkar. 2005. Fortunate Sons: New Estimates of Intergenerational Mobility in the United States Using Social Security Earnings Data. *The Review of Economics and Statistics* 87 (2): 235-255.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social. *América Latina Hoy* 48: 67-81.
- Morales-Ramos, Eduardo. 2011. Los rendimientos de la educación en México. Documento de investigación (2011-07). Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BE6CBA842-39BD-6251-B12C-6F55EB399EF7%7D.pdf>
- Nussbaum, Martha. 2000. Women's Capabilities and Social Justice. *Journal of Human Development*, 1 (2): 219-247.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. *OECD Review of Pension Systems. México 2015*. México: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos. Notas sobre formalización. Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_360448.pdf
- _____. 2015. *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?* Lima: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1986.



- Resolución 41/128 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> (consultado en octubre de 2015).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____. 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____. 2010. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transición intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica: Editorama.
- _____. 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. México: Producción Creativa.
- _____. 2012a. *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México: Offset Santiago.
- _____. 2012b. *Informe sobre Competitividad Social en México 2012*. México: Offset Santiago.
- _____. 2013. Reducción estratégica de la pobreza en México. Serie de Estudios de Política Social, PNUD México.
- _____. 2014a. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México: Danda Diseño e Impresión.
- _____. 2014b. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington DC.: Communications Development Incorporated.
- _____. 2014c. *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr la igualdad*. México: Danda Diseño e Impresión.
- _____. 2015a. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México: Danda Diseño e Impresión.
- _____. 2015b. Boletín de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano, número 6, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- PNUD y UNICEF (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. México: PNUD-UNICEF.
- Presidencia de la República. 2012. Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Primer discurso del Presidente Enrique Peña Nieto, 1° de diciembre de 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/>
- Ranis, Gustav, Francis Stewart y Alejandro Ramirez. 2000. Economic Growth and Human Development. *World Development* 28 (2): 197-219.
- RAP. 2013. Texto de la Ley. Disponible en <http://www.revisitarap.com.ar/dgratuitos//1pub0041100095000/documentos-1pub0041100095000-dgratuitos-1.html> (consultado el 14 de agosto de 2015).
- Ríos Cázares, Alejandra. 2008. Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo. 2008. The regional allocation of public investment in Mexico, efficiency and effect on growth. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Roemer, John E. 1993. A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner. *Philosophy & Public Affairs* 22 (2): 146-166.
- _____. 2002. Equality of Opportunity: A Progress Report. *Social Choice Welfare* 19: 455-471.
- Santana, Alicia. 2012. Mexicanos en Estados Unidos. Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Mimeo.
- Scott, John. 2009. Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de Incidencia y Equidad. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2013. Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores.
- _____. 2015. Cifras sobre el PAM. Documento enviado por el Departamento de Diseño de Modelos de intervención de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios a la en diciembre de 2015. Mimeo.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). a. Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018. http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDSur_Sureste/P RDSur-Surste25_04_2014.pdf
- _____. b. Programa Regional para el Desarrollo Norte. 2014-2018. <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDNorte/PRDNorte25042014.pdf>
- _____. c. Programa Regional para el Desarrollo Centro. 2014-2018. http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDCentro/PRDCentro25_04_2014.pdf
- Sen, Amartya. 1975. *Employment, Technology, and Development*. Oxford: Clarendon Press.



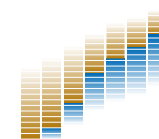


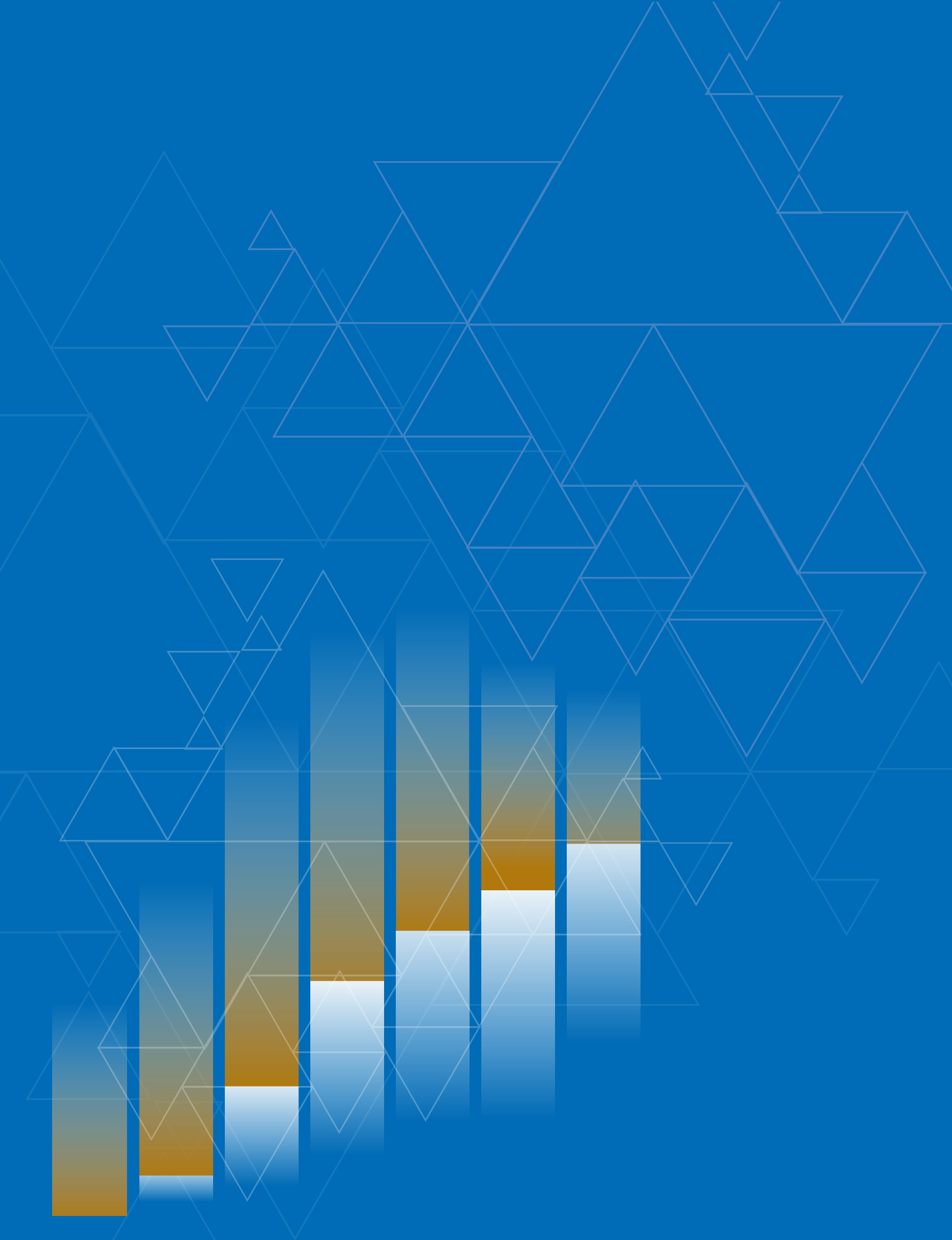
- _____. 1979. Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values, Universidad de Stanford, Mayo 22, 1979.
- _____. 1985. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* 82 (4): 169-221.
- Senado de la República. 2013. Proyecto de decreto, que expide la Ley de Fomento al Primer Empleo para los Jóvenes Estudiantes y Egresados de Nivel Técnico Superior y de Educación Superior; y reforma las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, y Empresarial a Tasa Única. *Gaceta Parlamentaria* 3741-I, 4 de abril de 2013.
- Serrano, Julio y Florencia Torche eds. 2010. *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Soloaga, Isidro. 2012. Movilidad ¿de qué? En *Movilidad social en México: constantes de la desigualdad*, eds. R. M. Campos, J. E. Huerta y R. Vélez Grajales, 7-12. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Solon, Gary. 1992. Intergenerational Income Mobility in the United States. *The American Economic Review* 82 (3): 393-408.
- Solon, Gary. 2002. Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility. *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 59-66.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). Programa Regional de Desarrollo Sur-Sureste 2014-2018. http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDSur_Sureste/P RD-Sur-Surste25_04_2014.pdf
- Székely Pardo, Miguel. 2015a. Expectativas educativas: una herencia intangible. En *México ¿el motor inmóvil?*, eds. Roberto Vélez Grajales, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez, 95- 126. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- _____. 2015b. Diagnóstico para impulsar la Región Sur-Sureste. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano para el Sur-Sureste de México*. Mimeo.
- Torche, Florencia. 2015. Analyses of Intergenerational Mobility. An Interdisciplinary Review. *The Annals of the American Political and Social Sciences*. 657: 37-62.
- Vélez, Roberto y Raymundo M. Campos-Vázquez. 2014. Female labor supply and intergenerational preference formation: Evidence for Mexico. *Oxford Development Studies* 42 (4): 553-569.
- _____. 2014. *Índices de productividad laboral y del costo* (consultado en enero de 2016).
- Banco Mundial. PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$) <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP> (consultado en agosto de 2014).
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2002. Esperanza de vida al nacimiento total por entidad federativa, 1950-2000. México. Citado en PNUD (2003).
- _____. 2014. Proyecciones de Población. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (consultado en junio de 2015).
- _____. 2015. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. México en Cifras. Proyecciones de la Población 2010-2050. Datos de Proyecciones. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (consultado en noviembre de 2015).
- _____. a. Tablas de vida ajustadas por edad, género y entidad federativa proporcionada por CONAPO a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2014a. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx (consultado en diciembre de 2015).
- CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados). Finanzas Públicas México 1980-2000. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont11/finanzas.html> (consultado en agosto de 2015).
- CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos). 2015. Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1964-2016. http://www.conasami.gob.mx/t_sal_gral_prom.html (consultado en noviembre de 2015).
- ENUT (Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo). 2014. INEGI, consultable electrónicamente en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx> (consultado en noviembre de 2015).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2000. Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf
- _____. 2008, 2010, 2012. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/mcs/mcs2012/default.aspx> (consultado en agosto de 2014).
- _____. 2013a. *Índices de productividad laboral y del costo*

Referencias estadísticas

Banco de México. 2015. Ingresos por remesas. Balanza de pagos. www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81§or=1&locale=es

- unitario de la mano de obra. Metodología, cuadros y gráficas. Cuarto trimestre 2012.* México: INEGI.
- _____.2013b. Cuentas por sectores institucionales 2012 revisada base 2008. Ingreso Nacional Bruto (INB). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/si/> (consultado en agosto de 2014).
- _____.2015a. Producto Interno Bruto 2010-2014. Sistema de Cuentas Nacionales. Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserpadre=10200070#D10200070> (consultado en noviembre de 2015).
- _____.2015b. Egresos municipales 2010. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/catalogo_entidades.aspx (consultado en julio de 2015).
- _____.2015c. Indicadores de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra. Cifras durante el cuarto trimestre de 2014. Boletín de prensa núm. 119/15, 11 de marzo de 2015.
- _____.a. Indicadores estratégicos, población 15 años y más de edad. Tabulados. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33697> (consultado en enero de 2016).
- _____.b. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Encuesta en Hogares. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe>
- _____.c. Indicadores económicos de coyuntura. Producto interno bruto trimestral, base 2008. Series originales. Valores a precios de 2008. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (consultado el 14 de enero de 2016).
- _____.d. Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajo (1 de mayo). Datos nacionales. 29 de abril de 2015. <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/trabajo0.pdf>
- _____.e. Indicadores de informalidad laboral, población de 15 años y más de edad. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33698> (consultado en enero de 2016).
- _____.f. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de la Tercera Edad (1 de octubre). Datos nacionales. 25 de septiembre de 2014. <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2014/adultos0.pdf>
- _____.g. Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL). 2012. Encuestas en Hogares. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/motral/motral2012/default.aspx>
- _____.h. Indicadores macroeconómicos de coyuntura. Índice global de productividad laboral de la economía con base en horas trabajadas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200190#D10200190> (consultado en enero de 2016).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. Unidad de Estadísticas Sociales: Distribución del ingreso. <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e> (consultado en julio de 2015).
- CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados). Finanzas Públicas México 1980-2000. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont11/finanzas.html> (consultado en agosto de 2015).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. Health Status. <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy.htm> (consultado en julio de 2015).
- _____.a. Social Protection and Well-being. Gender. Employment. Labour force participation rate. http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=GENDER_EMP (consultado en agosto de 2015).
- SEP (Secretaría de Educación Pública). 2014. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014. México: Dirección General de Planeación y Estadística Educativa.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2000-2014. Cuenta Pública. <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/home> (consultado en diciembre de 2015).
- _____.2013. Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2012. Estado Analítico del capítulo 8000.- Aportaciones y Participaciones. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/html/aportaciones_federales.html (consultado en junio 2015).
- _____.a. Estado analítico del ejercicio Presupuesto de Egresos por clasificación funcional-programática. www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_Coordinacion_Fiscal.pdf (consultado el 13 de enero de 2016).





Nota técnica 1

Armonización del IDH 1950-2010

En el *Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002*, es posible rastrear la evolución del IDH de todas las entidades federativas por década en el periodo 1950-2000. El IDH estimado en esa publicación se generó con la metodología tradicional. Para que el indicador sea similar al publicado en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* mundial con la nueva metodología, se calculó un IDH geométrico (1) utilizando las tres dimensiones (salud, educación e ingreso).

$$\text{IDH} = \text{IS}^{1/3} * \text{IE}^{1/3} * \text{II}^{1/3} \quad (1)$$

Para contar con una serie comparable hasta 2010, se utilizaron las tasas de crecimiento anuales (2) del IDH 2000-2005 de la publicación *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas* (PNUD 2012a). Para el periodo 2008-2010, se utilizaron las tasas de crecimiento observadas en la publicación *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes* (PNUD 2015a).

$$TC_e = \left(\frac{I_{t_1,e}}{I_{t_0,e}} \right)^{1/n} - 1 \quad (2)$$

Donde:

TC = Tasa de crecimiento

e = Entidad federativa

I = Índice (educación, salud e ingreso)

t_1 = Periodo final

t_0 = Periodo inicial

n = Número de años

Con las tasas de crecimiento anuales por entidad federativa y dimensión, se proyectó cada dimensión hasta 2010 (3), usando como base los índices del año 2000 y, posteriormente, se generó el IDH geométrico (1).

$$I_{e,t+1} = I_{t-1,e} \times (1 + TC_{e,I}) \quad (3)$$

Donde:

$TC_{e,I}$ = Tasa de crecimiento por entidad para el índice

e = Entidad federativa

I = Índice (educación, salud e ingreso)

$t+1$ = Periodo con un año extra

$t-1$ = Periodo con un año de rezago

Referencias

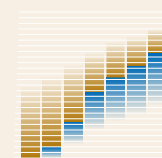
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

_____. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.

_____. 2012a. *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México: Offset Santiago.

_____. 2015a. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México: Danda Diseño e Impresión.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Nota técnica 2

Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel de hogares e individuos

Esta nota describe la nueva metodología desarrollada por el PNUD para construir el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Hogares e Individuos. Para su estimación, se utilizan datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Los componentes utilizados para la creación del IDH son esperanza de vida, educación e Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita.

Con la finalidad de calcular el IDH de Hogares e Individuos, es necesario crear un índice para cada uno de los componentes. Con este propósito, se utilizan valores mínimos y máximos de referencia, con los que se compara el logro de cada individuo u hogar, en cada dimensión (salud, educación e ingreso). El desempeño de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, al aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

A su vez, el IDH se calcula como la media geométrica de los tres componentes:

$$\text{IDH} = \text{IS}^{1/3} * \text{IE}^{1/3} * \text{II}^{1/3}$$

1. Índice de Salud (IS)

Ajuste de la esperanza de vida

El índice esperanza de vida a nivel nacional y de entidades federativas considera la esperanza de vida al nacer. Para realizar la estimación del Índice de Salud (IS) en los hogares e individuos, se utilizan tablas de vida ajustadas por edad, sexo y entidad federativa. Las estimaciones oficiales más recientes y completas de la esperanza de vida son las del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Dado que las tablas empleadas para la esperanza de vida son exógenas al ingreso y educación, es necesario realizar un ajuste con base en el ingreso privado al que tiene acceso un individuo y al nivel de educación de los adultos del hogar. De esta forma, dos individuos que viven en la misma entidad, con la misma edad y sexo, pero cuyo ingreso y años promedio de educación difiera considerablemente, no tienen esperanzas de vida idénticas.

Este ajuste se elabora por medio de un modelo de regresión lineal en dos etapas. La primera mide el efecto del ingreso de la entidad, educación y el tiempo sobre la esperanza de vida. Lo anterior se lleva a cabo mediante un modelo de regresión lineal en que se estiman dos regresiones por sexo, como las siguientes:

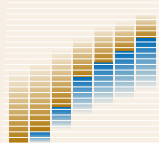
Si el individuo es hombre,

$$\text{Ex}_{e,s} = ah_0 + ah_1 \ln(\text{ingreso}) + ah_2 \text{edad} + ah_3 \text{edad}^2 + ah_4 \text{año} + ah_5 \text{educación} + U_{e,s}$$

Si el individuo es mujer,

$$\text{Ex}_{e,s} = am_0 + am_1 \ln(\text{ingreso}) + am_2 \text{edad} + am_3 \text{edad}^2 + am_4 \text{año} + am_5 \text{educación} + U_{e,s}$$

Donde $\text{Ex}_{e,s}$ es la esperanza de vida por edad "e" y entidad federativa "s" en las tablas de vida. El *ingreso* es el de la entidad de los años 2008, 2010 y 2012, expresado en precios de agosto de 2012. La *edad* es la contenida en las



tablas de vida, y años es una variable que toma valores de 2008, 2010 o 2012, dependiendo del año. Educación es el promedio de la entidad de los años de escolaridad de los mayores de 18 años en los hogares para cada año.²⁰ Los resultados se encuentran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resultados de la regresión lineal

	Hombres		Mujeres	
ln (ingreso)	0.1729	[0.078]**	0.1273	[0.076]*
edad	-1.1491	[0.001]***	-1.228	[0.001]***
edad ²	0.04301	[0.000]***	0.0044	[0.000]***
año	-0.0281	[0.008]***	-0.0011	[0.007]
educación	0.2427	[0.025]***	0.2173	[0.024]***

Nota: Errores estándar en corchetes. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.001.
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México).

La segunda etapa se calcula para cada año por separado y se reincorpora el efecto del ingreso, la educación y el tiempo a la información de cada individuo, según su sexo y esperanza de vida. Para esto se usan los parámetros estimados en la primera etapa (ver cuadro 1), de forma que la esperanza de vida ajustada al individuo se calcula de la siguiente manera:

Si el individuo es hombre,

$$(Ex_{e,g,s})^{Aj} = Ex_{e,g,s} - \widehat{ah}_1 \ln(ingreso_s) + \widehat{ah}_1 \ln(ingreso_i) + xah_4 + ah_5 \text{educación}$$

Si el individuo es mujer,

$$(Ex_{e,g,s})^{Aj} = Ex_{e,g,s} - \widehat{am}_1 \ln(ingreso_s) + \widehat{am}_1 \ln(ingreso_i) + xam_4 + ah_5 \text{educación}$$

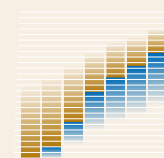
Donde: $(Ex_{e,g,s})^{Aj}$ es la esperanza de vida ajustada; $Ex_{e,g,s}$ es la esperanza de vida contenida en las tablas de vida; $ingreso_s$ e $ingreso_i$ son el ingreso de la entidad y el individual, respectivamente, expresados en precios de agosto de 2012. Asimismo, ah_4 y am_4 reflejan cómo cambia la esperanza de vida cada año entre 2008, 2010 y 2012; por lo que, "x" se refiere al número de años que han transcurrido desde 2008 hasta el año en que se calcula el índice.

Por lo tanto, el término $(Ex_{e,g,s})^{Aj}$ es la esperanza de vida ajustada por el ingreso individual, educación promedio del hogar, para el individuo "i", considerando su edad, sexo y entidad, expresado en precios de 2012.

Umbral internacional

Con el propósito de que los datos tengan comparabilidad internacional, es necesario contar con referentes similares para los umbrales de esperanza de vida. Desde 1999, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publica tablas de vida anuales. La información se encuentra disponible en más de 190 países y permite comparar los años 1990, 2000 y 2012.²¹ A fin de identificar el número máximo y mínimo de años de vida esperada, se desarrolló un programa computacional que permite detectar el país y el valor específico en estos límites extremos por edad y sexo.

Finalmente, para conciliar la esperanza de vida normativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con las estimaciones de la OMS, se calcula un factor de ajuste utilizando el cociente entre ambas fuentes por sexo. Una vez que se obtiene este factor, se aplica a los umbrales internacionales para hacer compatibles ambas fuentes.



²⁰ En los hogares donde todos los integrantes son menores de edad se utiliza la escolaridad del jefe del hogar.

²¹ <http://apps.who.int/gho/data/view.main.61860?lang=en>

Estimación del Índice de Salud (IS) (Índice de esperanza de vida)

Con la finalidad de calcular el Índice de Salud (IS) a nivel individual, se aplican los valores máximos y mínimos correspondientes a la esperanza de vida ajustada:

$$IS_i = \frac{(Ex_{e,g,s})^{Aj} - Ex_{e,g}^{min}}{Ex_{e,g}^{max} - Ex_{e,g}^{min}}$$

Donde IS_i es el Índice de Salud (IS) para el individuo "i"; $(Ex_{e,g,s})^{Aj}$ es la esperanza de vida ajustada del individuo "i" con edad "e", género "g" que vive en la entidad "s"; y $Ex_{e,g}^{min}$ y $Ex_{e,g}^{max}$ se refieren a los umbrales internacionales de esperanza de vida mínimos y máximos para la edad "e" y el género "g".

Con el fin de calcular el índice a nivel hogar, se usa el promedio simple de todos los integrantes:

$$IS_h = \sum_{i=1}^n \left(\frac{IS_i}{n} \right)$$

Donde "n" es el número de integrantes del hogar "h".

2. Índice de Educación (IE)

La nueva metodología para calcular el IDH establece que los indicadores para el cálculo del Índice de Educación (IE) son los años esperados de escolaridad, para personas entre 6 y 24 años, o los años de escolarización para personas con más de 24 años. La construcción de estas variables en el caso de hogares e individuos presenta limitaciones, por lo que se requieren ajustes en el tipo de información empleada.

El Índice de Educación para el individuo "i" que aquí se propone utiliza la tasa de escolaridad normativa para todos los miembros del hogar mayores a 24 años, y la escolaridad normativa junto con la inscripción escolar para los miembros de 6 a 24 años. Se intenta reflejar el concepto de "escolaridad esperada" en este rango de edad. Con dicha información, el indicador de tasa de escolaridad se define de la siguiente manera:

$$Tasa\ de\ escolaridad_i \begin{cases} \frac{Escolaridad_i}{Edad_i - 5} & \text{si edad} \in [6, 24] \\ \frac{Escolaridad_i}{18} & \text{si edad} > 24 \\ 0 & \text{En otro caso} \end{cases}$$

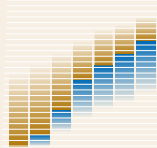
Este indicador sólo contempla la inscripción en niveles de primaria o superiores, de forma que para un niño de 6 años matriculado en niveles inferiores tendrá un valor de cero. A los miembros del hogar menores de 6 años se les imputa el promedio del Índice de Educación de su hogar para solucionar ese problema. Se parte del supuesto de que las oportunidades de adquirir conocimientos apropiados para su edad guardan relación con el Índice de Educación del resto de los miembros del hogar al que pertenece. Con estos componentes, el IE individual se calcula como sigue:

$$IE_i \begin{cases} Asistencia\ escolar_i + Tasa\ de\ escolaridad_i & \text{si edad} \in [6, 24] \\ Tasa\ de\ escolaridad_i & \text{si edad} > 24 \\ 1 & \text{si } IE_i > 1 \end{cases}$$

Finalmente, el Índice de Educación del hogar "h" es el promedio de los índices individuales de todos los miembros.

$$IE_h = \sum_{i=1}^n \left(\frac{IE_i}{n} \right)$$

Donde "n" es el número de miembros en el hogar "h".



3. Índice de Ingreso (ii)

El Índice de Ingreso (ii) utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) como indicador de los recursos disponibles en los hogares. A nivel hogar, el ingreso corriente total (ICT) se obtiene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). La distribución de los ingresos en los hogares se ajusta al INB mediante un factor obtenido del cociente entre el ingreso disponible bruto, reportado en las cuentas por sectores institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el ingreso corriente total del MCS. Una vez que los ingresos de los hogares están ajustados y son compatibles con cuentas nacionales, se expresan en términos anuales a precios de 2012 y en dólares estadounidenses PPC, usando la información publicada por el Banco Mundial referente al factor de conversión PPC de 2012, y por el INEGI referente al INPC de cada año con respecto de 2012.

De tal manera, el índice de recursos disponibles a nivel hogar o individual se obtiene de la siguiente manera:

$$II_h = \frac{\ln(y_h) - \ln(y_{\min})}{\ln(y_{\max}) - \ln(y_{\min})}$$

Donde II_h es el Índice de Ingreso, " y " es el ingreso anual per cápita del hogar (o individual); finalmente " y_{\min} " y " y_{\max} " son los valores referentes internacionales que emplea PNUD como mínimos y máximos respectivamente.

Referencias

Banco Mundial. PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$). <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP> (consultado en agosto de 2014).

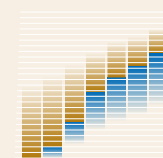
CONAPO (Consejo Nacional de Población). a. Tablas de vida ajustadas por edad, género y entidad federativa proporcionada por CONAPO a la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2008, 2010, 2012. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/mcs/mcs2012/default.aspx> (consultado en agosto de 2014).

_____. 2013b. Cuentas por sectores institucionales 2012 revisada base 2008. Ingreso Nacional Bruto (INB). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/si/> (consultado en agosto de 2014).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014b. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington, DC: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



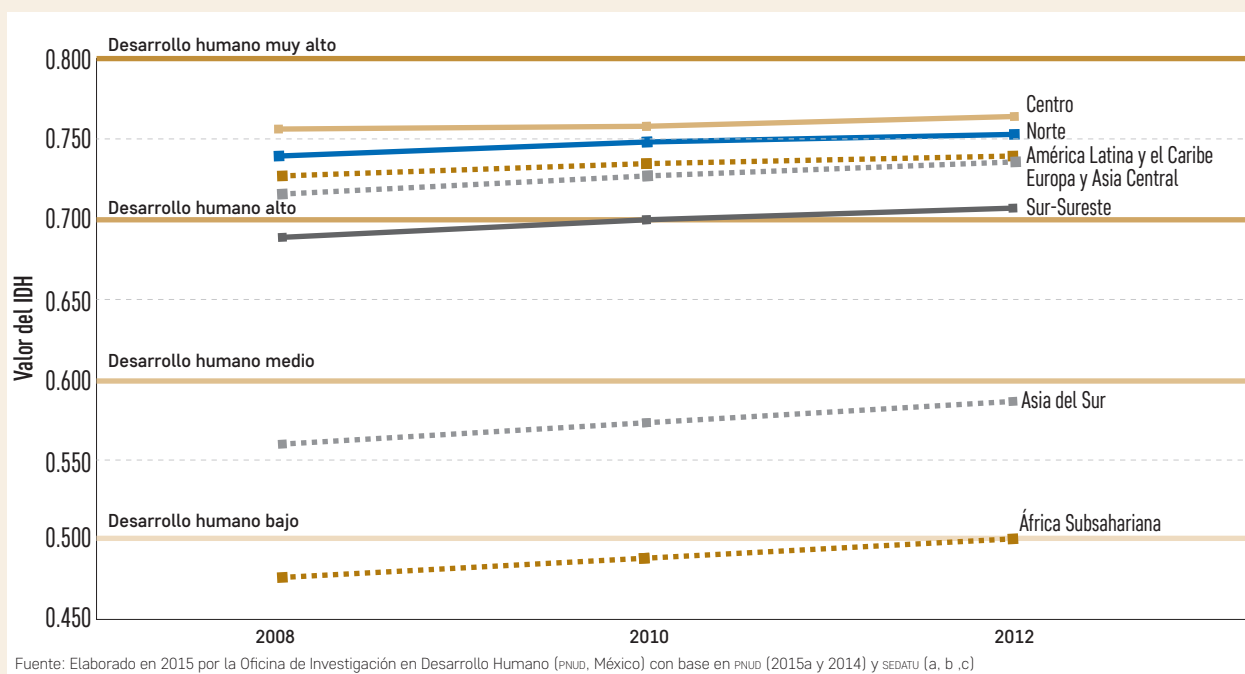
DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Anexo 1

Panorama del Desarrollo Humano en México, 2012

Para analizar el nivel de desarrollo humano en México, es posible dividir el territorio en tres grandes zonas geográficas: norte, centro y sur-sureste (SEDATU). La zona norte comprende las entidades de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; la centro, Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, y la sur-sureste, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

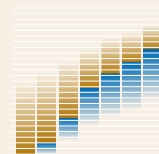
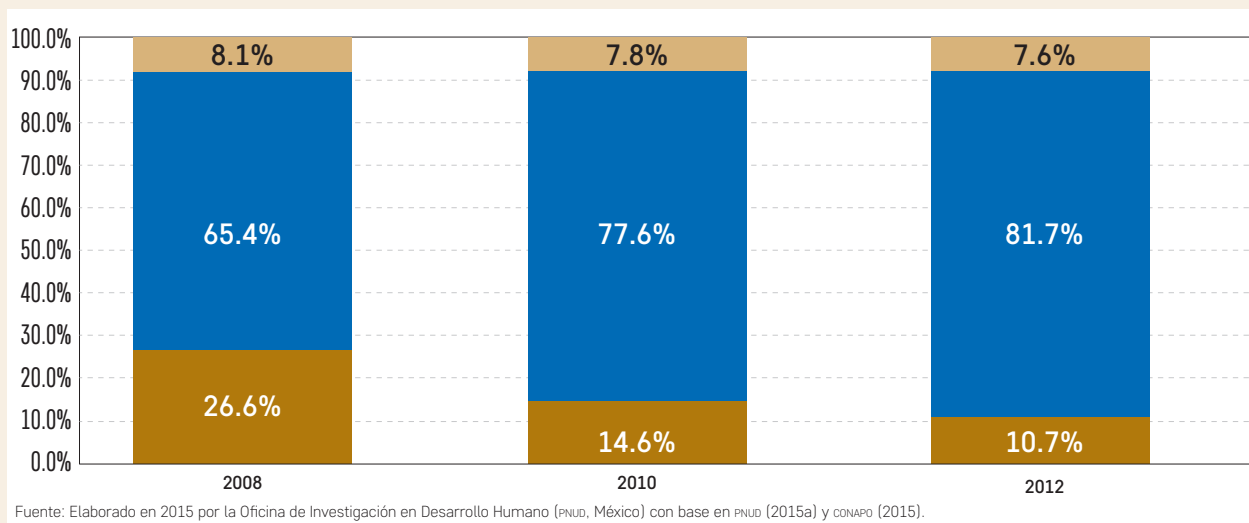
Gráfica A1. Desarrollo humano para las regiones de México en el contexto internacional, 2008, 2010 y 2012



En 2012, el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue el del centro (0.764), seguido por el del norte (0.752). En contraste, el menor IDH de las regiones del país fue el del sur-sureste (0.707). Entre 2008 y 2012, la mayor tasa de crecimiento fue la del sur-sureste (2.9%), seguida por la del norte (2.1%) y finalmente por la del centro (1.3%). En el contexto internacional, todas las regiones superaron el nivel de desarrollo humano promedio de Asia del Sur (0.586) y África Subsahariana (0.499) en 2012. No obstante, sólo el centro y el norte tuvieron un desempeño mayor al de América Latina y el Caribe (0.739) y al de Europa y Asia Central (0.735) (ver gráfica A1).

De acuerdo con el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2015, el nivel de desarrollo humano se clasifica según el valor del IDH como bajo (menor a 0.550), medio (entre 0.550 y 0.699), alto (entre 0.700 y 0.799) y muy alto (mayor a 0.800). El IDH de las entidades federativas en 2012 muestra que sólo el Distrito Federal pertenece a la categoría de muy alto desarrollo humano, y que ninguna entidad pertenece a la de bajo desarrollo. Guerrero, Oaxaca y Chiapas se clasifican como entidades con desarrollo humano medio, y el resto se considera con alto desarrollo. En términos poblacionales, esto significa que, en 2012, 81.7% de la población en México vivía en entidades federativas con un nivel de desarrollo humano alto, 10.7% con uno medio y 7.6% con uno muy alto (ver gráfica A2). Respecto de 2008, el aumento en el porcentaje de personas en entidades con alto desarrollo humano fue de 16.3 puntos.

Gráfica A2. Porcentaje de población por nivel de desarrollo humano, 2008-2012

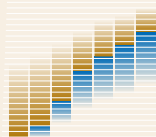


Anexo 2

Índice de Desarrollo Humano (IDH) armonizado y sus componentes por entidad federativa [metodología tradicional], 1950-2010

Entidad federativa		Índice de Salud (is)								
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
01	Aguascalientes	0.437	0.575	0.618	0.727	0.795	0.808	0.829	0.838	0.845
02	Baja California	0.484	0.611	0.644	0.737	0.816	0.820	0.839	0.849	0.854
03	Baja California Sur	0.438	0.568	0.610	0.715	0.785	0.806	0.828	0.846	0.860
04	Campeche	0.401	0.535	0.586	0.697	0.770	0.784	0.807	0.831	0.849
05	Coahuila	0.452	0.588	0.627	0.726	0.801	0.811	0.831	0.836	0.833
06	Colima	0.404	0.551	0.596	0.711	0.789	0.805	0.825	0.843	0.854
07	Chiapas	0.320	0.472	0.527	0.646	0.749	0.760	0.788	0.817	0.838
08	Chihuahua	0.447	0.579	0.619	0.725	0.800	0.811	0.833	0.847	0.807
09	Distrito Federal	0.536	0.660	0.683	0.755	0.844	0.820	0.839	0.852	0.861
10	Durango	0.398	0.538	0.588	0.701	0.768	0.793	0.816	0.824	0.825
11	Guanajuato	0.384	0.532	0.581	0.697	0.772	0.791	0.815	0.835	0.849
12	Guerrero	0.337	0.484	0.539	0.658	0.746	0.766	0.792	0.810	0.824
13	Hidalgo	0.365	0.503	0.557	0.672	0.763	0.777	0.803	0.826	0.842
14	Jalisco	0.431	0.569	0.610	0.718	0.794	0.805	0.827	0.841	0.850
15	Estado de México	0.414	0.554	0.605	0.734	0.790	0.805	0.826	0.848	0.862
16	Michoacán	0.369	0.517	0.568	0.683	0.763	0.787	0.811	0.825	0.836
17	Morelos	0.396	0.545	0.592	0.706	0.785	0.800	0.822	0.844	0.855
18	Nayarit	0.385	0.524	0.576	0.694	0.768	0.793	0.816	0.829	0.828
19	Nuevo León	0.478	0.607	0.641	0.737	0.808	0.814	0.834	0.841	0.841
20	Oaxaca	0.326	0.472	0.527	0.644	0.752	0.764	0.792	0.819	0.838
21	Puebla	0.363	0.513	0.565	0.683	0.773	0.783	0.808	0.840	0.863
22	Querétaro	0.357	0.506	0.563	0.688	0.763	0.794	0.818	0.843	0.860
23	Quintana Roo	0.380	0.536	0.584	0.694	0.770	0.800	0.822	0.847	0.865
24	San Luis Potosí	0.364	0.508	0.559	0.677	0.763	0.784	0.808	0.830	0.841
25	Sinaloa	0.398	0.537	0.582	0.694	0.769	0.796	0.818	0.826	0.817
26	Sonora	0.443	0.580	0.619	0.719	0.796	0.807	0.828	0.840	0.847
27	Tabasco	0.340	0.487	0.543	0.670	0.756	0.783	0.807	0.821	0.832
28	Tamaulipas	0.444	0.577	0.616	0.714	0.792	0.803	0.825	0.837	0.838
29	Tlaxcala	0.376	0.523	0.574	0.695	0.772	0.796	0.819	0.843	0.857
30	Veracruz	0.368	0.517	0.567	0.676	0.768	0.776	0.801	0.814	0.826
31	Yucatán	0.394	0.530	0.580	0.694	0.765	0.784	0.808	0.832	0.851
32	Zacatecas	0.367	0.514	0.567	0.680	0.759	0.785	0.810	0.839	0.855

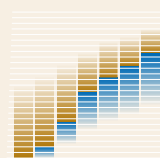
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003; 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.



Entidad federativa		Índice de Educación (IE)								
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
01	Aguascalientes	0.687	0.704	0.741	0.799	0.909	0.940	0.943	0.960	0.992
02	Baja California	0.740	0.769	0.760	0.829	0.932	0.955	0.947	0.961	0.978
03	Baja California Sur	0.752	0.767	0.770	0.828	0.933	0.956	0.951	0.981	1.000
04	Campeche	0.629	0.651	0.700	0.754	0.842	0.882	0.892	0.892	0.923
05	Coahuila	0.704	0.735	0.712	0.815	0.874	0.956	0.953	0.972	1.000
06	Colima	0.605	0.648	0.750	0.788	0.894	0.920	0.924	0.936	0.987
07	Chiapas	0.382	0.407	0.494	0.594	0.704	0.770	0.792	0.824	0.880
08	Chihuahua	0.682	0.713	0.771	0.821	0.917	0.941	0.937	0.956	0.985
09	Distrito Federal	0.755	0.776	0.809	0.841	0.957	0.970	0.966	0.978	1.000
10	Durango	0.667	0.700	0.741	0.813	0.905	0.937	0.935	0.951	0.995
11	Guanajuato	0.447	0.479	0.500	0.699	0.829	0.870	0.884	0.906	0.961
12	Guerrero	0.333	0.372	0.574	0.623	0.755	0.802	0.817	0.840	0.884
13	Hidalgo	0.432	0.457	0.579	0.676	0.818	0.862	0.879	0.912	0.975
14	Jalisco	0.577	0.618	0.709	0.784	0.896	0.922	0.926	0.940	0.982
15	Estado de México	0.514	0.548	0.664	0.784	0.909	0.934	0.936	0.960	0.994
16	Michoacán	0.468	0.501	0.582	0.688	0.811	0.857	0.866	0.887	0.940
17	Morelos	0.544	0.570	0.659	0.762	0.884	0.908	0.909	0.939	0.976
18	Nayarit	0.596	0.630	0.705	0.774	0.880	0.910	0.914	0.919	0.973
19	Nuevo León	0.714	0.743	0.805	0.826	0.945	0.964	0.960	0.978	1.000
20	Oaxaca	0.382	0.419	0.549	0.628	0.754	0.800	0.821	0.858	0.910
21	Puebla	0.442	0.478	0.597	0.680	0.813	0.845	0.866	0.893	0.937
22	Querétaro	0.404	0.439	0.657	0.707	0.851	0.892	0.907	0.934	0.980
23	Quintana Roo	0.634	0.649	0.604	0.764	0.866	0.913	0.925	0.935	0.958
24	San Luis Potosí	0.485	0.521	0.692	0.730	0.857	0.883	0.900	0.922	0.966
25	Sinaloa	0.610	0.640	0.660	0.783	0.889	0.922	0.916	0.944	0.996
26	Sonora	0.692	0.717	0.749	0.820	0.934	0.951	0.949	0.964	0.991
27	Tabasco	0.627	0.635	0.662	0.754	0.869	0.900	0.909	0.936	0.989
28	Tamaulipas	0.682	0.711	0.753	0.812	0.917	0.944	0.942	0.963	0.992
29	Tlaxcala	0.529	0.571	0.700	0.757	0.897	0.921	0.925	0.952	0.991
30	Veracruz	0.493	0.526	0.624	0.707	0.820	0.858	0.866	0.892	0.936
31	Yucatán	0.640	0.645	0.654	0.735	0.842	0.874	0.893	0.903	0.943
32	Zacatecas	0.662	0.609	0.707	0.791	0.876	0.904	0.914	0.937	1.000

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003; 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016

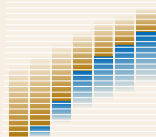


DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD

Anexo 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH) armonizado y sus componentes por entidad federativa [metodología tradicional], 1950-2010 (continuación)

Entidad federativa		Índice de Ingreso (ii)								
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
01	Aguascalientes	0.347	0.438	0.604	0.690	0.720	0.708	0.784	0.793	0.814
02	Baja California	0.726	0.683	0.777	0.825	0.807	0.744	0.804	0.794	0.808
03	Baja California Sur	0.654	0.666	0.768	0.824	0.802	0.767	0.794	0.802	0.790
04	Campeche	0.257	0.307	0.456	0.516	0.745	0.672	0.691	0.700	0.708
05	Coahuila	0.498	0.564	0.702	0.772	0.776	0.752	0.813	0.828	0.864
06	Colima	0.366	0.365	0.564	0.664	0.708	0.700	0.739	0.736	0.718
07	Chiapas	0.302	0.368	0.445	0.532	0.514	0.488	0.506	0.510	0.514
08	Chihuahua	0.637	0.678	0.722	0.787	0.804	0.753	0.834	0.841	0.812
09	Distrito Federal	0.645	0.727	0.818	0.894	0.934	0.930	0.993	0.991	1.000
10	Durango	0.474	0.488	0.572	0.661	0.664	0.640	0.685	0.708	0.723
11	Guanajuato	0.345	0.445	0.540	0.603	0.609	0.590	0.636	0.649	0.656
12	Guerrero	0.289	0.376	0.447	0.546	0.565	0.543	0.561	0.566	0.584
13	Hidalgo	0.350	0.407	0.459	0.602	0.612	0.549	0.610	0.611	0.619
14	Jalisco	0.466	0.517	0.651	0.726	0.724	0.676	0.735	0.738	0.747
15	Estado de México	0.322	0.484	0.658	0.712	0.687	0.619	0.678	0.678	0.700
16	Michoacán	0.355	0.354	0.472	0.578	0.563	0.540	0.591	0.599	0.619
17	Morelos	0.455	0.498	0.574	0.634	0.692	0.651	0.704	0.721	0.741
18	Nayarit	0.440	0.443	0.540	0.610	0.603	0.560	0.597	0.601	0.618
19	Nuevo León	0.534	0.686	0.778	0.842	0.855	0.821	0.889	0.902	0.931
20	Oaxaca	0.312	0.287	0.351	0.472	0.503	0.483	0.504	0.511	0.517
21	Puebla	0.399	0.404	0.513	0.614	0.592	0.556	0.625	0.630	0.654
22	Querétaro	0.324	0.391	0.576	0.684	0.731	0.709	0.786	0.789	0.785
23	Quintana Roo	0.771	0.476	0.629	0.759	0.849	0.826	0.843	0.845	0.850
24	San Luis Potosí	0.426	0.384	0.495	0.585	0.635	0.593	0.654	0.675	0.698
25	Sinaloa	0.427	0.527	0.638	0.666	0.679	0.647	0.672	0.683	0.681
26	Sonora	0.514	0.558	0.727	0.743	0.765	0.737	0.788	0.795	0.791
27	Tabasco	0.277	0.418	0.517	0.613	0.653	0.590	0.602	0.605	0.610
28	Tamaulipas	0.489	0.484	0.678	0.755	0.730	0.696	0.757	0.772	0.777
29	Tlaxcala	0.294	0.306	0.403	0.546	0.557	0.518	0.576	0.575	0.580
30	Veracruz	0.513	0.545	0.564	0.619	0.598	0.568	0.592	0.601	0.613
31	Yucatán	0.471	0.519	0.559	0.646	0.639	0.615	0.674	0.686	0.691
32	Zacatecas	0.433	0.405	0.471	0.541	0.584	0.546	0.578	0.598	0.601

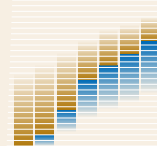
Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003; 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.



Entidad federativa		Índice de Desarrollo Humano (IDH) armonizado								
		1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
01	Aguascalientes	0.471	0.562	0.651	0.737	0.804	0.813	0.850	0.861	0.880
02	Baja California	0.638	0.685	0.725	0.796	0.850	0.835	0.862	0.865	0.877
03	Baja California Sur	0.599	0.662	0.712	0.787	0.838	0.839	0.855	0.873	0.879
04	Campeche	0.402	0.475	0.572	0.647	0.785	0.775	0.792	0.804	0.821
05	Coahuila	0.541	0.624	0.679	0.770	0.816	0.835	0.863	0.876	0.896
06	Colima	0.447	0.507	0.631	0.719	0.793	0.803	0.826	0.834	0.846
07	Chiapas	0.333	0.413	0.488	0.589	0.647	0.658	0.681	0.700	0.724
08	Chihuahua	0.579	0.654	0.701	0.777	0.839	0.832	0.867	0.880	0.864
09	Distrito Federal	0.639	0.719	0.767	0.828	0.911	0.904	0.930	0.938	0.954
10	Durango	0.501	0.569	0.629	0.722	0.773	0.781	0.805	0.822	0.840
11	Guanajuato	0.390	0.484	0.539	0.665	0.731	0.741	0.771	0.789	0.812
12	Guerrero	0.319	0.407	0.517	0.607	0.683	0.693	0.713	0.727	0.752
13	Hidalgo	0.381	0.454	0.529	0.649	0.725	0.716	0.755	0.772	0.798
14	Jalisco	0.488	0.567	0.655	0.742	0.801	0.795	0.826	0.836	0.854
15	Estado de México	0.409	0.528	0.642	0.743	0.791	0.775	0.806	0.820	0.843
16	Michoacán	0.394	0.451	0.539	0.648	0.704	0.714	0.746	0.759	0.786
17	Morelos	0.461	0.537	0.607	0.699	0.783	0.779	0.807	0.830	0.852
18	Nayarit	0.466	0.527	0.603	0.689	0.741	0.739	0.764	0.771	0.793
19	Nuevo León	0.567	0.677	0.738	0.800	0.867	0.864	0.893	0.905	0.922
20	Oaxaca	0.339	0.385	0.466	0.576	0.658	0.666	0.689	0.711	0.733
21	Puebla	0.400	0.463	0.557	0.658	0.719	0.716	0.759	0.779	0.809
22	Querétaro	0.360	0.443	0.597	0.693	0.780	0.795	0.835	0.853	0.871
23	Quintana Roo	0.571	0.549	0.605	0.738	0.827	0.845	0.862	0.875	0.889
24	San Luis Potosí	0.422	0.466	0.577	0.661	0.746	0.743	0.781	0.802	0.828
25	Sinaloa	0.470	0.565	0.626	0.713	0.774	0.780	0.796	0.811	0.821
26	Sonora	0.541	0.614	0.696	0.759	0.828	0.827	0.853	0.864	0.873
27	Tabasco	0.389	0.505	0.571	0.677	0.754	0.746	0.762	0.775	0.795
28	Tamaulipas	0.529	0.583	0.680	0.759	0.809	0.808	0.838	0.854	0.864
29	Tlaxcala	0.388	0.450	0.545	0.660	0.728	0.724	0.758	0.773	0.790
30	Veracruz	0.453	0.529	0.584	0.667	0.722	0.723	0.743	0.759	0.780
31	Yucatán	0.492	0.562	0.596	0.691	0.744	0.750	0.787	0.802	0.822
32	Zacatecas	0.472	0.503	0.574	0.663	0.730	0.729	0.753	0.778	0.801

Fuente: Elaborado en 2015 por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, México) con base en PNUD (2003; 2012a). Para mayor detalle ver nota técnica 1.

INFORME
SOBRE
DESARROLLO
HUMANO EN
MÉXICO 2016



DESIGUALDAD
Y MOVILIDAD



Al servicio
de las personas
y las naciones

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec,

11000, Ciudad de México

www.mx.undp.org

Junio de 2016

Uno de los principales desafíos del país es convertir las grandes transformaciones nacionales en movilidad para las personas. Desde la perspectiva de desarrollo humano, la movilidad debe permitir la ampliación de las opciones de vida (movilidad absoluta) y reducir la desigualdad en las oportunidades entre las personas (movilidad igualadora). El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016* proporciona un panorama de la movilidad de oportunidades de vida en el país, analiza los obstáculos que enfrenta y propone políticas públicas para superarlos.

México experimentó movilidad absoluta de oportunidades ascendente al inicio del siglo XXI y también una mayor movilidad igualadora entre entidades federativas, municipios e individuos. A la reducción de las desigualdades de salud y educación observada por décadas, se sumó recientemente un avance en la igualdad de ingresos. México cuenta con una ventana de oportunidad para promover un círculo virtuoso en que la reducción de las desigualdades lleve a una mayor movilidad absoluta e igualadora de oportunidades.

Los principales retos que enfrenta el país para consolidar la movilidad de mexicanas y mexicanos son la integración regional de las entidades federativas, municipios y delegaciones políticas; el ejercicio del gasto público que fomente la igualdad de condiciones entre los individuos en etapas clave de la vida, y el mejoramiento de las condiciones laborales que favorezcan la movilidad a partir del trabajo.