

# Vida en movimiento:

PROBLEMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Armando Ríos Piter  
Gerardo Esquivel  
(Coordinadores)



Instituto  
Belisario Domínguez  
Senado de la República







# **Vida en movimiento:** problemas y políticas públicas



# Vida en movimiento:

problemas  
y políticas públicas

---

**Armando Ríos Piter**  
**Gerardo Esquivel**  
(Coordinadores)



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

**Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

**Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

*Vida en movimiento: problemas y políticas públicas.*

Armando Ríos Piter / Gerardo Esquivel (Coordinadores)

Autores:

Erika Strand, María Fernanda Paredes, Rafael de Hoyos, Carlos Gutiérrez Fierros, J. Vicente Vargas M., Rosa Martha Loría, Raymundo M. Campos Vázquez, Rodolfo De la Torre, Norma Samaniego, Alejandro Villagómez, Ariel Rodríguez Kuri, Alfonso Sandoval Arriaga.

Primera edición, agosto de 2017.

ISBN: 978-607-8320-72-1

Diseño de portada: D3/Josué García de la Fuente

Diseño de interiores: D3/Ana Laura Pasilla Campos

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Índice

	<b>Prefacio</b>	
	Sen. Armando Ríos Piter <i>Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo</i>	9
1.	<b>Introducción</b>	
	Gerardo Esquivel <i>Instituto Belisario Domínguez</i>	11
2.	<b>Promoviendo el desarrollo integral de la primera infancia en México: una estrategia de política pública para su atención</b>	
	Erika Strand <i>Jefa de Políticas Públicas. Unicef México</i> María Fernanda Paredes <i>Oficial de políticas sociales. Unicef México</i>	19
3.	<b>Ninis en México: atrapados entre la guerra contra el narcotráfico y la crisis económica</b>	
	Rafael de Hoyos <i>Economista Senior. Banco Mundial;</i> Carlos Gutiérrez Fierros y J. Vicente Vargas M. <i>Observatorio de Desarrollo Regional</i>	37
4.	<b>Bono demográfico. Los deberes para merecerlo</b>	
	Rosa Martha Loría <i>Presidenta de Corresponsabilidad Social Mexicana. A.C.</i>	67



5. **Un análisis de la evolución de salarios y la desigualdad económica en México por cohortes**  
Raymundo M. Campos Vázquez  
*Profesor-Investigador: El Colegio de México* 85
6. **Desigualdad y movilidad social de mujeres y hombres: progreso individual para la igualdad de género**  
Rodolfo De la Torre  
*Director del Programa de Desarrollo Social con Equidad, Centro de Estudios Espinosa Yglesias* 117
7. **Diagnóstico del sistema de pensiones en México**  
Norma Samaniego  
*Consejo Académico Asesor del PUED-UNAM* 131
8. **Situación y perspectivas del sistema de pensiones en México**  
Alejandro Villagómez  
*Consultor independiente* 159
9. **Saberes extraviados: el gobierno federal y la intervención del territorio (1940-1980)**  
Ariel Rodríguez Kuri  
*Profesor-Investigador: El Colegio de México* 193
10. **Política de población y planeación demográfica. La necesidad de redefinir y fortalecer un componente esencial de la agenda de desarrollo nacional**  
Alfonso Sandoval Arriaga  
*Profesor-Investigador: El Colegio de México* 211

## Prefacio

---

El libro *Vida en movimiento: problemas y políticas públicas* presenta un conjunto de reflexiones sobre temas fundamentales para el desarrollo del país desde una perspectiva centrada en el ciclo de vida. Es decir, en sus capítulos se analizan problemas específicos de la población según la etapa de la vida en la que se encuentre: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.

Mediante esta iniciativa conjunta, el Instituto Belisario Domínguez y la Comisión de Población y Desarrollo de la LXIII Legislatura del Senado de la República, se busca generar información que permita fortalecer planteamientos y políticas públicas para hacer frente a los desafíos generados a raíz de los cambios demográficos del país. Para ello, se procuró la vinculación estratégica con instituciones académicas y de investigación, entre la que destaca la realización de diversas mesas de diálogo en el marco de la iniciativa “Nosotr@s”, cuyo objetivo era revisar temas relevantes para la vida cotidiana de las y los mexicanos, y en las que se abordaron temas tales como primera infancia y desigualdad entre hombres y mujeres, los cuales hoy conforman, respectivamente, los capítulos dos y seis del presente libro.

De este modo, *Vida en movimiento* es un libro que compila investigaciones elaboradas por especialistas y académicos provenientes de instituciones prestigiosas, públicas y privadas, las cuales buscan responder a la necesidad por lograr iniciativas de políticas públicas viables y técnicamente eficientes.

Sen. Armando Ríos Piter  
Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo



## Introducción

Gerardo Esquivel

Para pensar en el desarrollo de México es necesario considerar simultáneamente a todos los grupos poblacionales. A grandes rasgos, para el inicio de la vida se identifica la necesidad de dirigir esfuerzos preventivos mediante la atención integral de las niñas y los niños en primera infancia. Para la población adolescente y joven que no tiene oportunidad ni de estudiar ni de trabajar se espera aumentar y mejorar la calidad de la oferta educativa, así como lograr una mayor incorporación al mercado laboral. Los jóvenes y adultos que están en una etapa productiva, necesitan beneficiarse con mayor equidad salarial. Las personas que están por retirarse y que entrarán en la vejez, a su vez requieren de acciones que les garanticen una pensión que cubra sus necesidades.

Asimismo, son urgentes medidas transversales que ayuden a igualar las posibilidades de desarrollo entre mujeres y hombres. Para complementar esta perspectiva centrada en las personas, se propone también recurrir al territorio como variable detonadora del desarrollo. Y, desde un enfoque integral, se proponen elementos clave para revisar las políticas poblacionales en México.

Para ello, en cada capítulo se hace un diagnóstico de un problema específico por cada etapa del ciclo de vida y se ofrecen propuestas concretas de política pública para contrarrestarlos.

*La infancia.* Erika Strand y María Fernanda Paredes reflexionan en torno a la importancia de la etapa inicial de la vida en el texto “Promoviendo el desarrollo integral de la primera infancia en México: una estrategia de política pública para su atención”. En este periodo, el cerebro se desarrolla rápidamente y se experimentan vertiginosos procesos de maduración física, emocional y cognitiva. Además, las capacidades que no se generan

en la primera infancia pueden tener un impacto irreversible a lo largo la vida. Por ello, es fundamental asegurar que la niñez goce de condiciones adecuadas de bienestar social, así como fomentar el buen trato y el cuidado por parte de sus familias y de la comunidad.

En México se han logrado avances notables para la atención de la niñez después de 25 años de haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Existen programas y políticas para acabar con la desnutrición, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y ampliar el acceso a servicios de salud y educativos. Pese a ello, en el texto se diagnostican desigualdades importantes dadas por el nivel de ingreso de sus hogares, el sexo, el lugar de nacimiento o la pertenencia étnica de la población infantil.

Para dar respuesta a estos desafíos, las autoras revisan buenas prácticas internacionales y proponen crear una Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Temprano en México. El objetivo es consolidar una atención de calidad que incida en el desarrollo oportuno de las y los niños. La estrategia enmarca un sistema integral de garantía de derechos que, además, articule a las instituciones que trabajan en pro de los derechos de las y los niños en primera infancia.

*La juventud.* Rafael de Hoyos, Carlos Gutiérrez y J. Vicente Vargas analizan un tema polémico en el texto “*Ninis* en México: atrapados entre la guerra contra el narcotráfico y la crisis económica”. Después de más de 20 años de reducción sostenida de la delincuencia y la violencia, entre 2007 y 2011 hubo un aumento de 300% en la tasa de homicidios en el país. Los autores exploran las causas y los contextos de esta escalada de la violencia, con un enfoque en los posibles vínculos entre los *ninis* (jóvenes que ni estudian ni trabajan) y las tasas de homicidio.

El análisis cuantitativo sugiere que los *ninis* no están directamente asociados con el crimen y la violencia. Sin embargo, la relación entre *ninis* y la tasa de homicidio se volvió positiva y significativa durante el periodo 2007-2013. Esto es más notorio en los estados fronterizos con Estados Unidos. Además, el aumento en la proporción de hombres *ninis* explica una parte considerable del incremento en los homicidios entre 2007 y 2011.

La concurrencia entre la crisis financiera global y el aumento de la violencia explica el fenómeno, según los autores. Hubo pérdida de empleos entre los jóvenes trabajadores no calificados de la industria maquiladora en el norte, mientras se expandió el mercado para actividades ilegales que exigen el mismo perfil. Así, la necesidad de diseñar e implementar políticas para reducir el número de *ninis* y evitar su involucramiento en

dichas actividades es evidente. Los autores sugieren fortalecer políticas de protección social, como el seguro de desempleo y los programas de formación, así como acciones para mantener a los jóvenes en la escuela.

*El bono demográfico.* Rosa Martha Loría presenta el texto “Bono demográfico: los deberes para merecerlo”. Dentro del proceso de transición demográfica, este fenómeno ocurre cuando se incrementa la población en edad productiva en relación a la población en edad escolar o de retiro. A partir de 2018, el bono abre una ventana de oportunidad para generar mayor desarrollo en México. Sin embargo, esta oportunidad podría escaparse principalmente por la falta de oportunidades educativas para los jóvenes; el desempleo y la informalidad; y por el desaprovechamiento de la migración internacional. La autora propone al menos tres elementos para capitalizar el bono.

Por un lado, se requiere una población joven más y mejor educada. Hay que aumentar la oferta educativa a nivel medio superior y superior al mismo tiempo que se eleve su calidad. También se requiere promover la certificación y el desarrollo de competencias. Por otro lado, junto con el sector productivo, es necesario crear oportunidades de empleo consistentes y con salarios justos para los jóvenes que se incorporan a la población económicamente activa (PEA). Por su parte, las remesas pueden convertirse en fuentes de ahorro y de acumulación de activos si se llega a contar con instituciones que ofrezcan productos financieros y de ahorro para la población migrante.

De no aprovechar el bono demográfico, los costos sociales serán altos para los jóvenes y las siguientes generaciones en México. No sólo se dejará sin empleo a los jóvenes de hoy, además, en el futuro no habrá recursos suficientes para atender las necesidades de la población durante su vejez. Dado que el envejecimiento de la población se consolidará en 2035, las decisiones para sacar el mayor provecho del bono demográfico no pueden aplazarse.

*La etapa productiva.* En su capítulo, Raymundo M. Campos Vázquez hace “Un análisis de la evolución de salarios y la desigualdad económica en México por cohortes”. Entre 2007 y 2008, Estados Unidos entró en una grave crisis económica. En nuestro país, una de las variables que se vio afectada fue el salario. El análisis cuantitativo presentado en el estudio sirve para identificar qué grupos de trabajadores experimentaron las mayores pérdidas en su ingreso laboral.

Los principales resultados indican reducciones del salario real tanto para hombres como para mujeres (17% y 14% respectivamente) después de

2008. Por nivel educativo, también se encontraron disminuciones cercanas al 20% para trabajadores con universidad y preparatoria. Por otro lado, la comparación de los salarios del 2015 contra los del 2005 deja al descubierto pérdidas importantes. Entre los hombres, los universitarios de 51 años en adelante son los que enfrentaron la mayor reducción en su ingreso laboral promedio. Entre las mujeres, la mayor pérdida es para las que tienen 51 años o más y cuentan con estudios de preparatoria. De manera contrastante, el salario real promedio de algunas personas con niveles educativos bajos se incrementó.

El autor identifica posibles factores que dan origen a esta disminución generalizada del salario real en el periodo posterior a la crisis de 2008. En el caso de los jóvenes con educación terciaria, podría asociarse a menores habilidades y/o a una preparación deficiente. Entre los trabajadores con mayor edad podría deberse a un proceso de obsolescencia de competencias. De ahí que sugieran, entre otros, promover cursos de actualización y mejoras sustantivas en la calidad educativa.

*Las diferencias por sexo.* “Desigualdad y movilidad social de mujeres y hombres: progreso individual para la igualdad de género” es el título del texto de Rodolfo de la Torre. El autor reflexiona sobre el conjunto de oportunidades de vida de las personas. En México, los puntos de partida para el progreso de mujeres y hombres son desiguales entre sí y al interior de cada grupo. Esto influye en su movilidad social y afecta la posibilidad de alcanzar una sociedad con igualdad de oportunidades para todos. En el capítulo se examina el nivel, la desigualdad y la movilidad de oportunidades para hombres y mujeres con un énfasis en las dimensiones de salud y educación.

La evidencia muestra una menor movilidad intergeneracional, pero una mayor movilidad igualadora. El lastre de la herencia es mayor en materia de salud que en educación, pero se supera más fácilmente en la primera. En cuanto a movilidad por sexo, las mujeres cargan con un mayor lastre de desigualdad que los hombres en salud y en educación. Sin embargo, ellas superan de mejor forma la desigualdad en salud que los hombres. En general, la movilidad igualadora en salud es mayor que la educativa, para ambos sexos.

Aunque el sistema de salud parece tener mayor impacto en los resultados de movilidad de las mujeres que el sistema educativo, hay tareas pendientes. El autor señala que se requiere mayor atención para los pa-

decimientos perinatales y de la infancia, así como a la deserción en la educación media superior durante la transición a la educación superior. La protección social universal y la mejora de la calidad de la educación también podrían incidir sobre la movilidad social de cada sexo.

*El momento del retiro.* Norma Samaniego presenta el texto “Diagnóstico del Sistema de Pensiones en México”. La autora analiza su evolución, situación actual y desafíos principales. Esta reflexión es altamente pertinente dado que la inseguridad del ingreso en la vejez es uno de los riesgos más serios que afectan a la mayoría de los adultos mayores de nuestro país.

El texto describe cómo ha transitado el sistema de un modelo dirigido a trabajadores asalariados con un régimen de reparto a uno fincado en la capitalización de cuentas individuales en administradoras privadas de fondos de retiro. Esta transición se ha visto acompañada de la aparición de un número creciente de programas no contributivos de pensión, destinados a la población en edad avanzada no cubierta. El diseño actual enfrenta problemas que derivan de la alta informalidad, el bajo dinamismo de la masa salarial y del empleo, así como de la alta movilidad entre distintas situaciones ocupacionales que propician bajas densidades de cotización.

En el capítulo, la autora propone construir un verdadero sistema de pensiones. Este debería prever, primero, la sustentabilidad financiera. El diseño también requiere considerar el contexto de la informalidad laboral y la alta disparidad en materia de niveles de ingreso, modalidades de trabajo, densidades de contribución y esperanza de vida en el que se aplicará. Asimismo, es imperativo calcular su distinto impacto por sexo. Contemplar al sistema en su integralidad bajo una visión de largo plazo debe ser una prioridad para la seguridad social. Es necesario asegurar la pertinencia y sostenibilidad de los sistemas y programas vigentes. No bastarían ajustes paramétricos enfocados al financiamiento del pilar contributivo para garantizar una vejez digna a todas las personas adultas mayores en México.

Alejandro Villagómez también reflexiona sobre la etapa del retiro en el capítulo “Situación y perspectivas del sistema de pensiones en México”. El autor identifica que la construcción del sistema no ha respondido a una política social y laboral integral de largo plazo, sino que refleja respuestas aisladas a problemas particulares. El sistema actual difícilmente garantizará un ingreso digno y adecuado a todas las personas durante el retiro. Esto es preocupante dados los altos niveles de pobreza y la dinámica poblacional que muestra un alto crecimiento de la población adulta mayor en el país.



En el capítulo se diagnostica que el problema de las pensiones en México es grave. El sistema combina baja cobertura y densidad de cotización, tasas de reemplazo inadecuadas, un pilar solidario insuficiente y bajo ahorro voluntario. Pese a la gran cantidad de programas existentes, la cobertura es baja tanto para trabajadores activos como para la población adulta mayor. También hay inequidades importantes pues, con aportaciones laborales similares, se obtienen beneficios distintos en términos de pensiones.

Las reformas en las últimas décadas han permitido mitigar el problema fiscal del sistema de pensiones. No obstante, aún existen duplicidades e ineficiencias en el uso de recursos públicos y el costo fiscal asociado a los programas es alto. Con base en el diagnóstico, el autor propone que cualquier reforma futura atienda al menos estos temas: rediseñar y fortalecer el componente solidario del sistema; mejorar las tasas de reemplazo de los programas contributivos; aumentar la cobertura; resolver los problemas de sustentabilidad financiera de los programas de reparto existentes; incentivar el ahorro voluntario y promover la educación financiera. En última instancia, cualquier reforma deberá tener como objetivo primordial la construcción un Sistema Nacional de Pensiones.

*El territorio.* Ariel Rodríguez desarrolla el texto “Saberes extraviados: el gobierno federal y la intervención del territorio (1940-1980)”. El capítulo hace una síntesis de los modos que ha usado el gobierno de la República para intervenir el territorio de las entidades federativas en aras del desarrollo. En concreto, responde a la interrogante de cómo el gobierno federal fomentó el desarrollo de regiones y zonas entre 1940 y 1980.

A partir de la década de 1940, las experiencias de intervención fueron principalmente en áreas geográficas que se consideran estratégicas para el desarrollo y la seguridad de la nación: puertos fronterizos o marítimos, zonas escasamente pobladas como las cuencas hidrológicas, áreas pobres o depauperadas, puntos de un alto potencial económico como posibles nodos turísticos o siderúrgicos. Las intervenciones consistieron, de manera general, en procedimientos institucionales, técnicos y programáticos usados para destinar recursos presupuestarios, humanos y técnicos. También se implementaron diversas figuras jurídicas —juntas, comisiones, fideicomisos— que adquirieron un aire de largo plazo.

Como ejemplo de los resultados, el gobierno de la República planeó, financió, ejecutó y vigiló áreas y puntos geográficos como Lázaro Cárdenas-Las Truchas o Cancún. En cada caso, la inducción del desarrollo tuvo

como condición previa el conocimiento del territorio, la población y sus prácticas sociopolíticas y culturales como lo mostraron las experiencias de las cuencas hidrológicas y COPLAMAR. El autor del capítulo enfatiza que las formas de intervención del gobierno nacional en la segunda posguerra significaron una aportación esencial a la seguridad de la nación, la sociedad y el Estado. Por ello, señala la necesidad de recuperar al territorio como objetivo de la política pública.

*La política de población.* Alfonso Sandoval es autor del capítulo “Política de población y planeación demográfica. La necesidad de redefinir y fortalecer un componente esencial de la agenda de desarrollo nacional”. El texto hace notar que, aunque existen las estructuras institucionales y las capacidades profesionales y técnicas que dieron renombre internacional a México en materia de población, también hay síntomas de que se requiere un nuevo impulso.

Entre los síntomas se identifican rezagos específicos en materia de salud reproductiva, distribución territorial, desplazamiento interno, migración, etc. También, hay bonos demográfico, urbano y de género desaprovechados. Y falta presencia de las políticas de población y planeación en las principales áreas de la política de desarrollo del país.

Otra señal de la necesidad de ajuste es que el desarrollo político e institucional del país ha rebasado las estructuras programáticas y de coordinación en materia de población. La Ley de Población, por su parte, está rezagada y le falta interrelación con otras. Aunado a esto, la institucionalización estatal y municipal de la política de población está fragmentada y es débil y contradictoria.

En otros aspectos, se ha desaprovechado la capacidad de generar información sociodemográfica, así como la investigación y la docencia en favor del desarrollo de políticas públicas. Además, la presencia y el liderazgo han disminuido y fluctuado en el ámbito internacional.

Para generar una nueva agenda de población y desarrollo, el autor propone algunos ejes: redefinición de la política de población y de la planeación demográfica en el marco de una nueva visión; revisión de la base jurídica y política de la institucionalidad en materia de población y actualización bajo principios de equidad, derechos y sustentabilidad; reestructuración de los mecanismos e instrumentos programáticos, de coordinación y de acompañamiento de las políticas públicas vinculadas.

Dar respuesta a los desafíos del presente inmediato de la población en edad productiva, así como a los del futuro próximo de quienes están en edad de retiro, y a los proyectos de vida de los habitantes más pequeños es un trabajo colosal, donde la suma de esfuerzos informados resulta fundamental. Por ello, *Vida en movimiento: problemas y políticas públicas* es una compilación de artículos que sin duda, dará elementos para deliberar y actuar en favor del desarrollo del país desde distintos frentes.

Agradezco a Cristina Rodríguez García su muy importante colaboración en la fase inicial de este proyecto, así como a Isabel Islas y Mara Sánchez por su eficiente colaboración en la fase final del mismo.

# Promoviendo el desarrollo integral de la primera infancia en México: una estrategia de política pública para su atención

Erika Strand<sup>1</sup>

María Fernanda Paredes<sup>2,3</sup>

A 25 años de la ratificación de la Convención sobre los derechos del Niño (CDN) en México, los progresos para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas han sido notables. El gobierno ha puesto en marcha programas y políticas para acabar con la desnutrición, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y ampliar el acceso a servicios de salud y educativos. No obstante, aún existen desigualdades entre la población infantil. El nivel de ingreso, el sexo, el lugar de nacimiento o la pertenencia étnica todavía condicionan el éxito que una persona puede alcanzar en su vida.

La primera infancia es una etapa crucial para el desarrollo de los niños y niñas. En este periodo, el cerebro se desarrolla rápidamente y se experimentan profundos y rápidos procesos de maduración física, emocional y cognitiva. Los individuos pasan de contar con capacidades elementales para su supervivencia y de una amplia gama de potencialidades, a dominar habilidades físicas, emocionales, cognitivas y sociales complejas. Por ello, es fundamental asegurarles condiciones adecuadas de bienestar social, una nutrición apropiada, acceso a servicios de salud oportunos y una educación inicial de calidad, así como fomentar el buen trato y el cuidado de sus familias y de la comunidad donde habitan.

Las niñas y los niños tienen características exclusivas, que se modifican a medida que se desarrollan. Las capacidades que no se generan en esta

---

1 Representante adjunta p.a., UNICEF México.

2 Oficial de políticas sociales, UNICEF México.

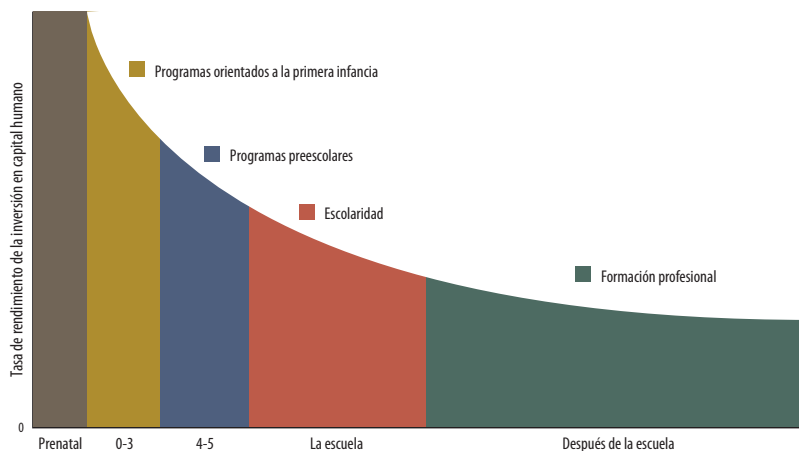
3 “Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas son de entera responsabilidad de las autoras y no reflejan las opiniones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, de su junta ejecutiva o de sus estados miembros.”

etapa crucial de la vida pueden tener un impacto irreversible en el desarrollo de un individuo a lo largo de su vida. En su estudio sobre pobreza intergeneracional, Harper argumenta que la desnutrición y los de padecimientos frecuentes tienen efectos permanentes puesto que los recursos corporales se gastan en combatir infecciones a expensas del desarrollo cognitivo. Por ejemplo, los bebés que sobreviven a una mala nutrición desde el útero, se enferman con mayor frecuencia y presentan retrasos en su desarrollo físico y mental. Los recién nacidos que presentan bajo peso al nacer (menor a 2,500 kg) tienen coeficientes intelectuales menores que los de peso normal, con un promedio de diferencia de cinco puntos (Harper, Marcus y Moore 2003).

La inversión en la primera infancia tiene también un sentido económico. Existe evidencia sobre la rentabilidad de las inversiones públicas en este grupo de población. Invertir recursos de forma progresiva, suficiente y continua durante la niñez traerá retornos positivos a la economía al contar con una sociedad más educada, fuerte y con mayor cohesión. Invertir en la primera infancia es beneficioso para los niños, sus familias y para toda la sociedad. De ahí, el interés particular por realizar inversiones estratégicas e integrales, implementadas a través de políticas públicas en este momento del ciclo de vida.

Heckman argumentó que una de las estrategias más eficaces para el crecimiento económico es la inversión en el desarrollo de los niños en situación de riesgo. Los costos en los que se incurre se compensan con beneficios inmediatos y a largo plazo gracias a la reducción de servicios de educación especial y compensatoria, mejores resultados en el ámbito de la salud, menor demanda de servicios sociales, disminución de costos de la justicia penal y aumento de la autosuficiencia y la productividad de los hogares (Harper, Marcus y Moore 2003).

Gráfica 1. Rendimiento de la inversión en capital humano en distintas etapas de la vida



Fuente: Heckman (a).

Las intervenciones de alta calidad durante la primera infancia fomentan habilidades, atacan desigualdades desde su origen y generan mayores retornos (Heckman 2008). Propician mayor igualdad de oportunidades que las intervenciones posteriores que intentan igualar las oportunidades mediante programas de educación para adultos, capacitación para el trabajo o programas de reintegración social. Por ejemplo, el análisis costo-beneficio del programa Chicago *Child Parent Center* mostró beneficios de \$7.10 dólares por cada \$1 dólar invertido. Con una inversión promedio de \$6,730 dólares durante 1.5 años de participación, el programa preescolar generó una rentabilidad total a la sociedad de \$48,000 dólares por participante (Heckman 2012).

La importancia de invertir en la primera infancia, trasciende al orden legal. El artículo cuarto de la Convención sobre los derechos del Niño manda que los Estados Parte, México incluido, adopten las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

A nivel nacional, la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en 2014 abrió la oportunidad de diseñar una política pública integral basada en derechos. Debe considerar a cada niño y niña como individuo con capacidad de exigir derechos y no como sujeto de asistencia social. También, posibilita mejorar el gasto público en la infancia, coordinar acciones en atención a la primera infancia y concentrar un sistema de información.

Actualmente, la prioridad que el gobierno da a la niñez se manifiesta en diferentes documentos que rigen el quehacer gubernamental. El Plan Nacional de Desarrollo de México 2012-2018, dentro del eje “México Incluyente”, menciona que para transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente es necesario articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. En específico, refiere que “se buscará garantizar los derechos de la infancia a través de un mejor diseño institucional y programático, además del incremento de la inversión en el bienestar de los más pequeños de acuerdo con el principio del interés superior del niño establecido en la legislación nacional e internacional (Gobierno de la República, 53).

Un enfoque en la primera infancia también responde al nuevo marco de desarrollo global. El gobierno de México participó activamente en la definición de la Agenda de Desarrollo Post 2015. La definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definió las nuevas metas y desafíos a lograr en el año 2030. Entre los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible y las 169 metas acordadas se presentan aspectos relacionados con la niñez como luchar contra la pobreza infantil y terminar con el hambre. Además, asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. También, acabar con las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años. Asimismo, señala la importancia de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos. Por primera vez se menciona que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad. En la Declaración de adopción de los ODS se reconoció a la niñez y la juventud como agentes de cambio imprescindibles para alcanzar un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenibles para las generaciones presentes y futuras (ONU 2015).

## Diagnóstico

En 2015, de los casi 40 millones de niños, niñas y adolescentes en el país, 32% o 12,7 millones, son niños y niñas menores de 5 años. De acuerdo con datos de UNICEF y Coneval, en 2014 53.9% se encontraba en pobreza, porcentaje mayor que cualquier otro grupo etario y 11.5% de estos vivía en pobreza extrema. La población de cero a un año de edad experimenta mayores niveles de carencia en el acceso a servicios de salud (23.3%) que los demás grupos de población infantil y adolescente (UNICEF- Coneval 2016).

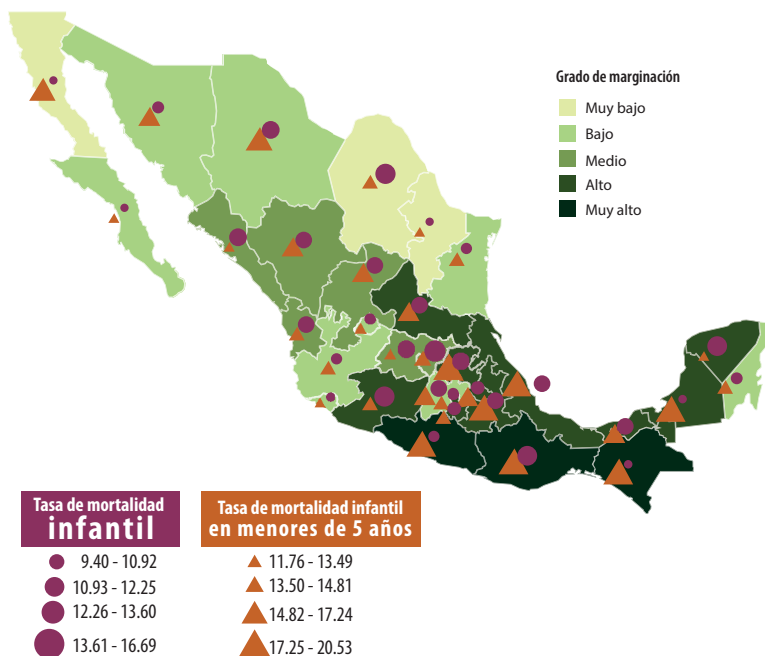
Según datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2012, 13.6% de la población (1.5 millones de niños y niñas) menores de 5 años presentaban desnutrición crónica. La prevalencia de respectiva en hogares indígenas fue de 33.1%, mientras que en hogares no indígenas fue de 11.7%. A nivel nacional, la prevalencia de baja talla en menores de cinco años en las áreas rurales (20.9%) es de casi el doble que en las urbanas (11.1%). De manera concordante con las brechas en su desarrollo económico y social, en los estados del sur de México la prevalencia de baja talla (19.2%) duplica a la de los del norte (8.9%).

En 2012, 8.37% de las niñas y los niños nacieron con bajo peso. Además de ser una de las principales causas de mortalidad neonatal, tuvo un impacto negativo en los distintos aspectos del desarrollo infantil. Con respecto a la vacunación, el 51% de niñas y niños menores de 2 años contaron con un esquema completo. 74.2% tuvo un esquema semi-completo si no se incluyen la vacunas de reciente introducción como rotavirus, neumococo e influenza. 90% recibieron al menos una dosis de vitamina A y se aplicó rehidratación oral a 92% de las niñas y niños menores de 5 años que tuvieron diarrea. En el mismo año, 90.2% de los menores de 1 año contaron con tamiz neonatal, que permite la prevención, reducción y atención oportuna de discapacidades y otros problemas de desarrollo.

Actualmente, a nivel nacional, la mortalidad en menores de 5 años se redujo: pasó de 41 por cada mil nacidos vivos a 16.1 y la tasa de mortalidad infantil (niños menores de 1 año, TMI) pasó de 32.5 por cada mil nacidos vivos a 13.3 (UNICEF 2014, 35). Sin embargo persisten brechas importantes entre estados. Oaxaca (20.5), Chiapas (19.5) y Guerrero (19.4) presentaron las tasas más altas de defunciones.

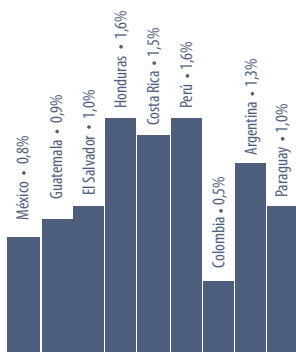


Gráfica 2. Tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad en menores de cinco años, por entidad federativa y grado de marginación (2012)

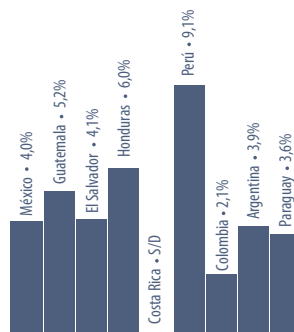


Fuente: UNICEF, “Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio con Equidad: una mirada desde la infancia y la adolescencia en México”, 2014.

Gráfica 3. Inversión en primera infancia en América Latina como porcentaje del PIB



Gráfica 4. Inversión en primera infancia en América Latina como porcentaje del Gasto Público



Fuente: UNICEF, “La inversión en la primera infancia en América Latina”, 2015.

La educación preescolar es un mecanismo que permite cerrar las brechas en el desarrollo de los niños entre tres y cinco años, pues fomenta las habilidades cognitivas junto con la atención, la motivación, el autocontrol y la sociabilidad. En el ciclo escolar 2011-2012 la cobertura neta a nivel nacional fue de 69.9%. Más de 30% de los niños de 3 a 5 años no recibieron educación preescolar, lo que representa la menor cobertura en todos los niveles educativos. Asimismo, se observan desigualdades dadas por el nivel de ingreso del hogar. En el decil de ingreso inferior la asistencia fue de 69% mientras que en el decil más alto 83% asistió (UNICEF 2014).

El registro de nacimiento es un derecho humano que protege a la población infantil y posibilita el cumplimiento de otros derechos como la salud y la educación. Además, les permite poseer una identidad y una nacionalidad que los acredita ante el Estado como sujetos de derechos. En 2009, 6.6% de las niñas y niños no fueron registrados oportunamente durante el primer año de vida. La cobertura en municipios rurales fue 82.4% frente a 97.7% en los urbanos (UNICEF 2014, 53).

Asimismo, la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México (ENIM) 2015 (EDI) mostró que en 94% de los hogares más ricos algún miembro de la familia participó en actividades de apoyo al aprendizaje de un menor de cinco años y sólo 62% de los hogares más pobres. Además, a nivel nacional, la participación del padre en las actividades de fomento de desarrollo infantil temprano fue de solo 14% comparado con 62% de las madres.

La primera infancia es el grupo dentro de la niñez con menor nivel de desarrollo humano y hay una mayor proporción de niños de menos de 5 años en los hogares con menor nivel de ingreso. Paradójicamente, los menores de cinco años son el segmento poblacional al que se le asignó la menor proporción (8.8%) de gasto público en desarrollo humano en 2012. También, cuentan con la menor proporción de beneficiarios del gasto social y son segmento dentro de la infancia que recibe el menor gasto per cápita en desarrollo humano (UNICEF-PNUD 2015).

Para las personas entre 0 y 5 años, la oferta programática federal muestra una concentración de beneficiarios en servicios de salud y posteriormente educativos. Pero, 27% de los niños y niñas de 3 a 5 años y 60% de los de 3 años no asistían al preescolar en 2012. Para los niños y niñas menores de 3 años no existe una cobertura educativa universal y la cobertura de los programas de salud es esporádica (UNICEF-PNUD 2015). De lo anterior es posible deducir que el gasto público dirigido a este grupo de población es poco, no se distribuye de forma equitativa y no cubre el abanico de derechos que tienen esos niños según la Constitución y la CDN.

El estudio sobre inversión en primera infancia en América Latina de UNICEF arrojó que las políticas sociales dirigidas a la primera infancia representan entre 0.5% y 1.6% del PIB de cada país. Estos países destinan entre 2% y 9% del gasto público total a la infancia, siendo Perú el país con mayor inversión. México destina el 0.6% del PIB a este grupo y el 4% del gasto público total, proporción similar a la de El Salvador (UNICEF 2015). La inversión per cápita ajustada por PPP en los países analizados varía entre \$2,300 y \$300 dólares. Los servicios con mayor proporción de gasto son salud, cuidado y educación. En México, Costa Rica y Honduras los programas de ayuda directa representan el 30% del gasto público que reciben este grupo etario (UNICEF 2015).

El aumento de la inversión es una condición necesaria pero no suficiente para resolver las deficiencias del desarrollo y promover oportunidades equitativas. Es fundamental que los servicios (estancias de cuidado infantil, servicios médicos, programas de apoyo a la población vulnerable), dirigidos a la primera infancia sean efectivos y de calidad. De acuerdo con el BID, si la calidad de los servicios que reciben muchos niños y niñas no es óptima incluso puede perjudicarlos.

### **Enfoques para una estrategia de política pública integral de la primera infancia**

En el caso de la primera infancia existe evidencia internacional que apunta hacia la identificación de varios enfoques clave que inciden en el éxito de una política integral de la primera infancia que se delinean a continuación.

#### *La familia como agente promotor del desarrollo*

Las interacciones que los niños tienen con sus padres, cuidadores y adultos y unos con otros modelan su cerebro. Cuando los adultos son sensibles, receptivos a las señales y ofrecen una adecuada estimulación temprana, los niños aprenden y desarrollan habilidades sociales. Una estrategia para la atención de la primera infancia de calidad tiene como eje rector el empoderamiento de las familias como actor fundamental para el desarrollo infantil temprano. La política del Programa cubano “Educa a Tu Hijo” (modelo educativo no institucional) (1992) fue la primera en cambiar el enfoque de la atención a la primera infancia de instituciones educativas a las familias previo al ingreso a la educación primaria.

Como parte del programa, el sistema de salud realiza la captación desde que son gestantes y se les da un seguimiento durante todo el embarazo (monitoreo del desarrollo del bebé, análisis clínico, atención bucal, orien-

taciones de dieta, etc.). Se les atiende una vez al mes ya sea de forma individual o colectiva. Para aquellos que tienen algún síntoma de riesgo o que residen en zonas rurales de difícil acceso, existen los “Hogares Maternos” que dan atención especial hasta el momento del parto cuando es necesario.

Se da atención individual a las y los niños desde el nacimiento hasta los 2 años de edad. Hay visitas domiciliarias una vez a la semana por parte del médico, enfermera o personal voluntario o también se realizan en los consultorios médicos para evaluar los logros de desarrollo alcanzados. En los encuentros se muestra cómo realizar las actividades estimuladoras del desarrollo. También hay atención grupal para las y los niños de 2 a 6 años en sesiones de 1 hora y media con la periodicidad de 1 vez por semana. Se realizan actividades en forma de juego, para que las familias las repitan de forma sistemática en sus hogares.

El seguimiento se realiza una vez al mes mediante visitas a los hogares. Ahí se solicita la repetición de alguno de los ejercicios aprendidos en las últimas sesiones. Cada tres meses se realizan evaluaciones mediante los indicadores del programa. Al término de cada curso escolar se hace una prueba integral y cada 5 años se evalúan para conocer el impacto social del “Educa a tu hijo”.

### *Enfoque integral de servicio*

El desarrollo pleno de un individuo implica el goce integral de derechos. Una política efectiva para los y las menores de cinco años no puede enfocarse en uno o dos derechos, porque no es suficiente para realizar el desarrollo óptimo. Si un niño es vacunado su esperanza de vida aumenta, si está bien nutrido su desempeño escolar es mejor, si se logra su permanencia en la escuela, entonces su trayectoria educativa será más larga. Para ello se requiere un enfoque integral de servicios que permita la articulación de actores y acciones, al mismo tiempo, que homologue los servicios que reciben los niños cuando son atendidos en diferentes instituciones (Ej. Sistemas de Salud).

Un ejemplo de enfoque integral es el Programa PIM (Primera Infancia Mejor) de Brasil, lanzado en 2003 en el Estado de Rio Grande do Sul. Lo coordina la Secretaría de Salud Estatal, participan las Secretarías Estatales de Educación, Cultura, Justicia y Desarrollo Social, lo gestiona el Grupo Técnico Estatal, es ejecutado por el Grupo Técnico Municipal (GTM) y cuenta con Comités Municipales de la Primera Infancia, conformado por las instituciones públicas del GTM y por sociedad civil organizada.

Otro ejemplo es la estrategia “De Cero a Siempre” en Colombia. Se trata de un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia. Este enfoque considera a los niños y niñas como sujetos con derechos exigibles y tiene como ejes los principios de derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad). La atención se hace integral cuando se organiza en función de los niños y las niñas, está presente en las regiones y escenarios específicos en donde transcurre su vida, es decir, llega al hogar, a los centros de atención en salud y de desarrollo infantil, a los espacios públicos, está dirigida a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos (Gobierno de la República de Colombia).

En algunos países, existe una entidad coordinadora que agrupa la oferta institucional y da el seguimiento a los beneficiarios (“ventanilla única”) como “Bolsa Familia” en Brasil. Destaca el esquema municipal utilizado para atender a su población a través de centros únicos de atención (*one-stop shops*). Ahí ofrece los beneficios de programas federales, estatales y municipales. Los centros buscan funcionar como “un centro comercial de servicios públicos. Atienden y resuelven el mismo día, siempre y cuando sea posible, y también prestan atención mediante citas. Cuentan con ventanillas de bancos y para cada una de las principales dependencias de gobierno que ofrecen servicios en el área.

Además de estos enfoques, existen componentes comunes dentro de las políticas integrales exitosas para atender a niños y niñas menores de cinco años y sus familias: un esquema de gobernanza y un sistema nominal.

En el esquema de gobernanza es preciso definir los roles entre instituciones y niveles de gobierno, así como acciones, directrices de planeación, lineamientos, estándares de calidad, monitoreo y sistemas de información. El cambio radica en organizar los servicios en torno al desarrollo y necesidades de cada niño y su familia, en lugar de que sea en función de las necesidades de los proveedores de servicios. Esto implica coordinación entre los sectores de salud, educación, desarrollo social, protección social, cultura, trabajo, etc. (horizontal) y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (vertical).

En Chile el programa “Chile Crece Contigo” (ChCC) es la entidad articuladora que organiza e integra la prestación de servicios de salud, educación, desarrollo social y protección. ChCC articula los servicios de cobertura universal y focaliza otros diseñados para alcanzar a la po-

blación más vulnerable. Un ejemplo de servicio universal son los programas de apoyo a la crianza con el cual se difunde a todas las familias, sin importar el nivel de ingreso o lugar de residencia, información sobre estimulación, desarrollo infantil o lactancia materna. Entre los servicios focalizados, están los programas de combate a la pobreza que incluyen subsidios para el cuidado infantil o asistencia especializada para niños con discapacidades. La estructura de articulación intersectorial de ChCC enfatiza el carácter multidimensional del desarrollo infantil y la importancia de recibir diversos tipos de apoyos simultáneamente.

Por su parte, un sistema de monitoreo nominal permite seguir los progresos de un niño en tiempo real e intervenir de forma oportuna cuando existan retrasos en algún ámbito del desarrollo. El crecimiento y los hitos de desarrollo de cada niño son monitoreados desde el embarazo cuando la madre entra al sistema de salud. Se verifica que el niño reciba las atenciones que requiere para asegurar su desarrollo integral y el consecuente ejercicio de sus derechos, así como atención en las situaciones de riesgo o vulneración. Para ello, se desarrolla una herramienta informática que recopila información y que se actualiza periódicamente con las atenciones y progresos en el desarrollo cada niño y cada niña.

Aunado a esto, existen tres componentes cruciales para garantizar la integralidad de los programas de desarrollo infantil temprano: captación, monitoreo y sistema de información. Desde el momento de gestación, el entorno salud se convierte usualmente en la entidad a cargo de la captación. Es la primera expresión institucional que acoge a las y los niños.

El seguimiento, puede llevarse a cabo mediante diversas estrategias. El Programa “Educa a Tu Hijo” en Cuba realiza evaluaciones mensuales a los hogares para corroborar que la información que fue aprendida en los talleres y puesta en práctica por las familias. El seguimiento se realiza usualmente mediante indicadores que se aplican de acuerdo a los grupos de edades con los que se trabaja en los programas. Estas evaluaciones se reportan para el seguimiento oportuno del desarrollo de las y los niños.

Los sistemas de información más populares para integrar información de diversos sectores son los de los programas de transferencias condicionadas, que capturan información desagregada por cada beneficiario. Los sistemas de información juegan un rol fundamental para la atención oportuna de la primera infancia, pues facilitan la toma informada de decisiones.

### *Atención al desarrollo y control del niño sano*

Con la intención de reducir la morbi-mortalidad infantil, UNICEF y OPM/OMS elaboraron la estrategia Atención Integrada a las Enfermedades prevalentes de la Infancia (AIEPI). Consiste en un enfoque integrado de la salud infantil que centra su atención en el bienestar de la niña o del niño, no así en las enfermedades que los afectan. Los tres componentes principales son mejorar: formación del personal sanitario en el tratamiento de casos, los sistemas de salud y las prácticas sanitarias en las familias y comunidades.

Las intervenciones de la Estrategia AIEPI en el hogar consisten en educar a los cuidadores, enseñar los signos generales de peligro para la búsqueda oportuna de atención, buscar apropiadamente asistencia y brindar una atención de seguimiento para controlar la evolución de la niña o del niño a partir del tratamiento o de las recomendaciones para su cuidado (OMS). Se opera a través del Control del Niño Sano que es una estrategia de atención médica para la formación de conductas de vida saludable. Promueve la prevención y detección oportuna de enfermedades y vigila la nutrición, el crecimiento y desarrollo de los menores de 5 años. Este control se realiza en el primer nivel de atención.

En México, el Control del Niño Sano se rige mediante la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999. La periodicidad de las consultas deben de ser: dos consultas para las y los niños menores de 28 días de nacidos, seis consultas al año para los menores de 1 año (y dos consultas al año para las y los niños de 1 a 4 años (NOM-031-SSA2-1999). En dichas consultas se reciben las dosis del Esquema Básico de Vacunación.

El módulo de Atención al Desarrollo de la estrategia AIEPI, que data de fines de los años 90, incluye recomendaciones dirigidas a los padres para apoyar el desarrollo cognitivo (juego), el desarrollo socioemocional y lingüístico (comunicación) y la alimentación perceptiva, así como la lactancia materna y la alimentación complementaria. El módulo alienta las experiencias de contacto positivo entre el niño y cuidador, basando sus recomendaciones en los conceptos de sensibilidad y receptividad.

La atención al desarrollo infantil se ha posicionado dentro del sector salud. A través de sus programas se implementan acciones integrales para incidir en el desarrollo oportuno de las niñas y niños menores de 5 años. En 2012, 69.53% de las familias recibió capacitaciones en estimulación temprana en las unidades de salud del país. Pero solamente 28.06% de los menores de dos años recibieron por lo menos 2 citas anuales de atención al desarrollo. Alarmanamente, aproximadamente 20% de las niñas

y los niños en 21 entidades federativas no ha recibido consultas (ENSA-NUT 2012). En esta línea, es importante destacar la creación de los Centros de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana (CReDI). Buscan fomentar la detección y atención oportuna de problemas en el desarrollo, así como impartir talleres de estimulación temprana.

### *Talleres comunitarios*

Young y Fujimoto (a) destacan que los programas no escolarizados se inmergen en el desarrollo social de las comunidades, mejoran las condiciones de vida y son una contribución a la educación universal. Gracias a ellos se han extendido los servicios de educación temprana a las áreas más pobres y se ha logrado una distribución más equitativa de los programas de estimulación temprana.

Cuando los programas comunitarios en lugares muy remotos y marginados son de calidad, aumentan las posibilidades de los niños y de las niñas a ser partícipes e incluidos en la sociedad y economía y representan un camino efectivo para el alivio de la pobreza. La oferta comunitaria involucra a la familia, sensibilizándola sobre el rol pedagógico que desempeñan en el cuidado, salud y nutrición de sus hijas e hijos.

El mejor ejemplo de una intervención comunitaria, es el programa “Educa a tu Hijo” de Cuba. Las familias reciben capacitación para el desarrollo de sus hijos e hijas por parte de un agente educativo (promotor o ejecutor) en un espacio comunitario. La atención es de calidad y con carácter intersectorial. El sector salud participa con médicos y enfermeras quienes otorgan atención ya sea en los hogares o en los consultorios médicos desde el período de gestación hasta los 2 años. El sector cultura o el del deporte participan cediendo espacios comunitarios para llevar a cabo las intervenciones. La Organización Femenina aporta personal voluntario como promotoras o ejecutoras que participa en la elaboración de juguetes y materiales didácticos y brindan orientación a la mujer.

A través del monitoreo del Programa se conoce que el 97.5% de las y los niños cumplió con todos los indicadores del desarrollo y el resto de la población evaluada logra al menos algunos de ellos. Los resultados de logro educativo de las y los niños que fueron educados por el Programa fueron igualmente satisfactorios a aquellos que recibieron una educación institucional (Siverio 2011).<sup>4</sup>

---

4 Los resultados del monitoreo de 2006 demostraron resultados positivos del 98% en el ámbito socioafectivo, 98% en el ámbito motor, 92% en lenguaje y 91% en el intelectual.



En México, dos intervenciones presentan el modelo de talleres comunitarios: el modelo Promoción y Atención del Desarrollo Infantil (PRADI) operado por el Programa Prospera y el modelo de Educación Inicial operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

El PRADI se basa en la detección y atención oportuna de niñas y niños con problemas en su desarrollo y favorece la consejería en prácticas de crianza a través de la intervención educativa a nivel comunitario. Para la detección se aplica la prueba de tamizaje EDI en primer nivel de atención y se otorga una atención oportuna en estimulación temprana. Además, hay un sistema de referenciación y seguimiento para las niñas y niños con retraso en su desarrollo.

El componente educativo se desarrolla a través de talleres comunitarios para mujeres embarazadas y niñas y niños entre 1 y 36 meses de edad. Se busca aumentar el conocimiento en buenas prácticas de crianza, identificar de signos de alerta, incrementar la calidad de tiempo invertido en el cuidado, mejorar los ámbitos del desarrollo y fortalecer las acciones de los programas de embarazo saludable y control del niño sano (Hospital Infantil de México 2015).

El Programa de Educación Inicial no Escolarizada (PEI) del CONAFE se aplica en comunidades rurales a través de promotoras comunitarias que imparten talleres a las familias con hijas e hijos menores de 3 años. El programa fomenta el conocimiento de las familias más pobres sobre temas de nutrición, higiene, estimulación temprana y prácticas de crianza. Tiene, además, la cobertura más alta de la educación inicial en México, pues atiende a aproximadamente medio millón de niñas y niños menores de 3 años. Una evaluación de impacto realizada por el Banco Mundial y el CIDE encontró que el programa tiene un impacto positivo en el desarrollo motor y de lenguaje de las y los niños beneficiarios.

### *Visitas domiciliarias*

En las visitas domiciliarias los trabajadores sociales, enfermeras o miembros de la comunidad se acercan directamente a las familias y los orientan sobre las prácticas de crianza y la estimulación que reciben los niños en el hogar (Berlinsky y Schady 2015). Tienen efectividad sobre la salud de madres y niños en contextos de alta vulnerabilidad cuando se construye una relación de confianza entre el agente visitador y la madre y se focaliza en modelar la interacción madre-hijo (Aracena 2016).

En Cuba, Brasil, Perú, Chile y Uruguay se implementan visitas domiciliarias como una estrategia de reforzamiento a los programas para maximizar los efectos e impactos esperados. Por su parte, Jamaica cuenta con la mayor evidencia que se puede atribuir un impacto en el desarrollo debido a las visitas domiciliarias y resultados en el tiempo (Grantham-McGregor 2015). La intervención tenía dos componentes: visitas domiciliarias semanales de una hora y entrega de suplementos alimenticios a niñas y niños entre los 9 y los 24 meses que sufrían desnutrición aguda. Este proyecto utilizaba materiales comunes en el hogar para promover la estimulación, y promovía rutinas para estimular cognitivamente a los niños dentro del hogar. Los niños que presentaban desnutrición al inicio del programa habían logrado alcanzar el nivel de desarrollo con sus pares que no sufrieron desnutrición. (Grantham-McGregor 2015). En el mediano plazo, el programa mostró impactos positivos como un mayor coeficiente intelectual, mejores resultados en matemáticas y lenguaje, más años de escolarización, menores niveles de depresión entre otros respecto de los individuos que no recibieron la intervención (Berlinsky y Schady 2015).

### *Monitoreo y evaluación*

La evaluación y adecuación de los programas a las condiciones de la población son clave para el éxito de la política. El modelo de gestión del Programa Chile Crece Contigo se monitorea y evalúa permanentemente. Así facilita información pertinente y oportuna que permita re-orientar las acciones para encaminar la consecución de resultados. Estas evaluaciones han sido útiles para implementar una retroalimentación permanente que ayuda a concentrarse en aquellas acciones más efectivas, focalizando esfuerzos en cada nivel de coordinación e implementación del programa (Castillo 2013).

### *Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Temprano en México*

Para consolidar una atención de calidad que incida en el desarrollo oportuno de las y los niños es necesario generar una Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Temprano en México. Ésta se enmarca en un sistema integral de garantía de derechos, que articula instituciones en pro los niños más chiquitos. Actualmente, en México no existe una definición clara de lo que se debe atender en primera infancia. El impacto de las intervenciones que atienden algún ámbito del desarrollo, podría potencializarse si formaran parte de una Estrategia Nacional. En vez de manejar programas independientes y sectoriales, se podría eliminar la duplicidad de intervenciones, coordinar para garantizar la calidad de las mismas y finalmente integrar las áreas desatendidas.

Para ello es importante ordenar la oferta de servicios existentes y diseñar una ruta crítica que repercuta en la conformación de una Estrategia Nacional. Los sistemas de información y la conformación de grupos intersectoriales de gobernanza, es fundamental para sistematizar los esfuerzos actuales.

Con la creación del Sistema Integral de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, existe una oportunidad histórica para coordinar una política integral que asegure el mejor comienzo en la vida de cada niño y niña en México. Se cuenta con experiencias y evidencia de muchos países útiles para confeccionar un sistema mexicano que atienda a las particularidades institucionales y culturales del país, así como la posibilidad de medir avances respecto una línea de base que se levantó en 2015.

Los componentes y enfoques necesarios para contar con una política exitosa han sido identificados. Queda pendiente definir acciones integrales para cada etapa de la primera infancia desde la perspectiva de las necesidades del niño y no de los prestadores de servicios, así como generar estándares comunes para la provisión de servicios. Muchos de los componentes existen en diversas instituciones gubernamentales del país. Con suficiente voluntad política, estos elementos se pueden convertir en una política con una visión común para garantizar a todos los niños y niñas las mejores posibilidades de felicidad y desarrollo desde su nacimiento.

## Referencias

- Berlinsky, Samuel y Norbert Shady 2015. *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.: BID.
- Castillo A. Claudio. 2013. Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”: implementación y evaluación. Santiago. <http://www.crececontigo.gob.cl/>.
- Gobierno de la República de Colombia. Comisión Intersectorial de primera infancia. De cero a siempre: atención integral para la primera infancia. s.a. [www.deceroasiempre.gov.co/](http://www.deceroasiempre.gov.co/).
- Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. [http://www.ev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND\\_2013\\_2018.pdf](http://www.ev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf).
- Grantham-McGrego, Sally. 2015 The Jamaican early childhood home visiting intervention. Bernard van Leer Foundation.
- Harper, Caroline, Rachel Marcus y Karen Moore. 2003. Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Lifecourse and Intergenerational Poverty Transmissions. *World Development* (31): 535-554.
- Heckman, James. 2008. The case for investing in Disadvantaged Young Children. En *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future*, pp.49-58. Washington, D.C: First Focus.
- \_\_\_\_\_. 2012. Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy. <http://heckmanequation.org/content/resource/invest-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-economy>.
- \_\_\_\_\_. a. La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: Reduce déficits y fortalece la economía. <http://heckmanequation.org/content/resource/la-inversi%C3%B3n-en-el-desarrollo-durante-la-primera-infancia-reduce-d%C3%A9ficits-y-fortalece>.
- Hospital Infantil de México. 2015. Boletín Médico del Hospital Infantil de México 72 (6) nov./dic.
- NOM-031-SSA2-1999. Norma Oficial Mexicana Para la atención a la salud del niño. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/031ssa29.html>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/topics/child/imci/es/](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/imci/es/).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. A/RES/70/1 . <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>.

Siverio, Gómez. Ana María. 2011. *La Contextualización del Modelo de Atención Educativa no Institucional Cubano “Educa a tu Hijo” en Países Latinoamericanos*. UNICEF. [http://www.movilizando.org/images/Educa\\_a\\_tu\\_Hijo\\_UNICEF\\_Siverio.pdf](http://www.movilizando.org/images/Educa_a_tu_Hijo_UNICEF_Siverio.pdf).

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2014 *Alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio con equidad*. México: UNICEF. [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN\\_ODM\\_web.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_ODM_web.pdf).

\_\_\_\_. 2015. *La inversión en la primera infancia en América Latina: Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*. Buenos Aires: UNICEF/ IPE UNESCO/ OEI.

UNICEF-Coneval (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social). 2013. *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes 2010-2012*. Reporte Ejecutivo. México: UNICEF- Coneval. [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN\\_BriefPobreza\\_web.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf).

UNICEF-PNUD (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. México: UNICEF- PNUD.

Young y Fujimoto .a. Desarrollo Infantil Temprano. Lecciones de los programas no formales. [www.oas.org/udse/readytolearn/documentos/3.doc](http://www.oas.org/udse/readytolearn/documentos/3.doc).

## *Ninis* en México: atrapados entre la guerra contra el narcotráfico y la crisis económica

Rafael de Hoyos,<sup>1</sup>  
Carlos Gutiérrez Fierros<sup>2</sup>  
J. Vicente Vargas M.<sup>3</sup>

**E**l año 2007 marcó un punto de inflexión en la tendencia de largo plazo de la delincuencia y la violencia en México. Después de más de 20 años de reducción sostenida, entre 2007 y 2011, se experimentó un aumento de 300% en la tasa de homicidios. El éxito del Plan Colombia, la prescripción de la Prohibición Federal de Armas de Asalto (AWB por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, la escalada de conflictos entre los carteles mexicanos y la decisión del presidente Calderón de enviar tropas militares para combatirlos, son factores que contribuyeron a generar ese aumento.

El incremento de la violencia se tradujo en una mayor demanda de recursos humanos y materiales por parte de las organizaciones criminales mexicanas. Además, según Guerrero (2011), la «guerra contra el narcotráfico» (2007-2012) del Gobierno Federal impulsó a los cárteles a buscar alianzas que les ofrecieran una mayor profesionalización. Esto se reflejó, por ejemplo, en la búsqueda de servicios criminales especializados entre las pandillas callejeras para el transporte y la venta de drogas, el secuestro, la extorsión y el asesinato, entre otras actividades criminales. Así, los cárteles y las pandillas establecieron una relación de beneficio mutuo (Guerrero 2010b).

Este cambio en la estructura organizativa de las actividades delictivas puso en riesgo a los jóvenes mexicanos. Delinquir es más común entre los hombres que entre las mujeres, tiende a aumentar durante la adolescencia, alcanza su máximo alrededor de los veinte años y luego declina rápidamente (Hansen 2003; McCall 2013; Chioda 2017). Asimismo, la deserción escolar

1 Economista Senior. Banco Mundial.

2 Observatorio de Desarrollo Regional.

3 Observatorio de Desarrollo Regional.

en el nivel medio superior aumenta la probabilidad de participar en actividades criminales (Anderson 2014; Chioda, de Melo y Soares 2012). La información de los registros administrativos de todos los presuntos delincuentes en 2007 muestra que el 90% de los que se sometieron al proceso judicial eran hombres. Entre ellos, poco más de la mitad tenían entre 16 y 30 años y cerca del 80% no había completado la educación media superior.

El aumento de la violencia coincidió con una importante reducción en las oportunidades de empleo para los jóvenes mexicanos, especialmente en el norte del país. La crisis financiera internacional de 2008-2009 generó una contracción de más del seis por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de México. Debido a que la crisis financiera tuvo su origen en EEUU, la demanda por exportaciones mexicanas y la industria manufacturera en general se vieron afectadas de manera desproporcionada. La reducción de manufacturas para la exportación afectó, a su vez, la demanda laboral por jóvenes de baja escolaridad, los cuales ocupan la mayoría de los puestos de trabajo en esta industria. Los jóvenes ocupaban seis de cada diez puestos de trabajo destruidos durante la crisis (Bussolo et al. 2015). Así, durante el periodo que va de 2008 a 2010, hubo una reducción significativa en las oportunidades laborales para los jóvenes, combinada con un importante aumento en la demanda de mano de obra por parte del crimen organizado.

En este contexto surgió el debate sobre los llamados *ninisis*. El término, proviene de la frase destinada a jóvenes que “ni estudian, ni trabajan”. Según datos del segundo trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), casi uno de cada cinco jóvenes en México —más de 4,11 millones de personas de 15 a 24 años— se clasifica como *ninisi*. La proporción total de *ninisis* ha permanecido constante durante los últimos 15 años, pero la proporción de *ninisis* hombres creció de 660,000 en 2000 a 1,12 millones en 2011 (un incremento del 70%). Esta población es particularmente vulnerable a padecer los costos del crimen y la violencia, ya sea como víctima o como autor del delito (Chioda 2017). El objetivo de este estudio es contribuir a la creciente literatura que explica las causas y los contextos de la escalada de la violencia en México, con un enfoque en los posibles vínculos entre *ninisis* y las tasas de homicidio.

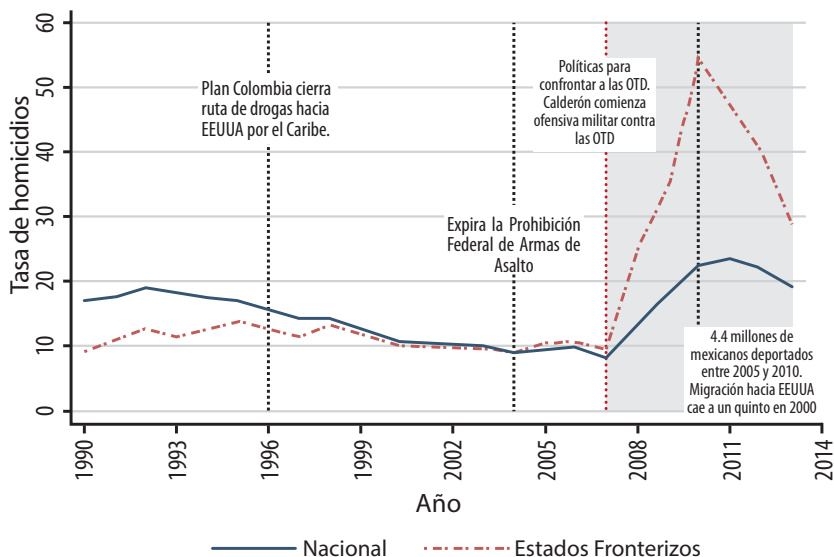
## Convulsión en México: crisis económica y la guerra contra las drogas

### *La proliferación de la violencia en México*

Desde finales de la década de los 80 hasta el año 2007, México experimentó una disminución sostenida de las tasas de homicidio. Un repenti-

no cambio en esta tendencia se produjo entre 2007 y 2008 (ver figura 1). En tan sólo 4 años, de 2007 a 2011, el número absoluto de homicidios anuales se triplicó de 8,867 a 27,213 y la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes pasó de 8 a 24.<sup>4</sup>

Figura 1. Tasa de homicidios en México 1990-2013 (por cada 100,000 habitantes)



Fuente: cálculos del autor con datos del Inegi.

Los patrones de violencia que se muestran en la figura 1 se explican por una combinación de, al menos, tres factores. Primero, los esfuerzos del Plan Colombia para desmantelar los cárteles de Medellín y Cali en los años ochenta y principios de los noventa condujeron al cierre de la ruta de transporte de drogas de Colombia a los Estados Unidos a través del Caribe. A mediados de 1990, la frontera mexicana con los Estados Unidos se convirtió en el punto de entrada de drogas más importante. Para el año 2008, el 90% de toda la cocaína que llegó a los Estados Unidos entró a través de México o sus aguas territoriales (Ribaldo 2010). Los cárteles mexicanos obtuvieron el control sobre las rutas comerciales que perdieron los colombianos (Chabat 2010; Robles et al. 2013).

Segundo, la Prohibición Federal de Armas de Asalto Federal (AWB) expiró en 2004 y el gobierno de los Estados Unidos no la renovó. Esto multiplicó el número de armas disponibles para los criminales mexicanos, sobre

4 La tasa de homicidios alcanzó su punto máximo en 2011. México experimentó una caída del 17.2% en los dos años siguientes (5.7% en 2012 y 12.2 % en 2013).



todo en municipios ubicados en los estados fronterizos. El 90% de las armas incautadas en México entre 2006 y el 2012 provienen de los Estados Unidos (Dube et al. 2013). De éstas, 49% podría rastrearse a armerías de Texas o Arizona. Entre 60.000 y 85.000 armas de fuego suministrados a las organizaciones criminales y recuperadas por las autoridades mexicanas provienen de los Estados Unidos (Grimaldi, James and Sari Horwitz 2010; Hiatt 2011) Coincidentemente, de 2006 a 2010, la proporción de homicidios por armas de fuego aumentó de 54% a 71% en los municipios fronterizos.

El estudio de Dube et al. 2013 encontró que, desde los años 2005 y 2006, los municipios con puntos de entrada a Texas, Arizona y Nuevo México sufrieron un incremento de 60% en el número de homicidios en relación a los municipios ubicados a 100 millas de la frontera. El mismo estudio estimó que 21% de todos los homicidios en municipios limítrofes está relacionado con armas provenientes de la expiración de la AWB. Otro estudio, Chicoine 2011, encontró que de la expiración de la AWB se deriva, al menos, un 16.4% del incremento, a nivel nacional, en la tasa de homicidios entre 2004 y 2008.

Tercero, en 2006, los cárteles de drogas iniciaron una guerra entre ellas y contra las autoridades de Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Michoacán, mientras trataban de controlar áreas estratégicas para el tráfico y la producción de drogas destinadas al mercado estadounidense. En diciembre de 2006, el gobernador de Michoacán solicitó al presidente Calderón la intervención de las fuerzas federales para detener la violencia. La respuesta fue desplegar miles de soldados y marinos para combatir a los cárteles. Esto se percibió como una declaración de guerra contra las drogas y el crimen organizado por parte del Estado mexicano.

En 2008, la ofensiva de las fuerzas federales contra los cárteles creció en intensidad y alcance. El gobierno lanzó operaciones en Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa (Guerrero 2013). Se intentó «decapitar» a los cárteles capturando o matando a sus principales líderes. Pero, los cárteles rivales vieron una oportunidad para expandir el territorio bajo su control (Dell 2014). Además, las figuras de segundo y tercer nivel en las organizaciones criminales que perdieron a sus líderes lucharon entre sí para tomar el control y, a veces, se dividieron en nuevas organizaciones. Esto ocasionó un aumento en el número de cárteles de drogas, que pasó de seis a 16 entre 2006 y 2011 (Guerrero 2011) (ver figura 2).

Figura 2. Evolución del número de organizaciones de narcotraficantes, 2006-2011

AÑO	2006	2007-2009	2010	2011	
Organización de tráfico de drogas	Cártel de Sinaloa	Beltrán Leyva	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	
			Pacífico Sur	Pacífico Sur	Pacífico Sur
				La mano con Ojos	La mano con Ojos
				La nueva Administración	La nueva Administración
	Cártel del Charro	Cártel del Charro			
			Cártel independiente de Acapulco	Cártel independiente de Acapulco	
	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	
	Cártel de Tijuana	Fracción de El Teo	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	
	Cártel del Golfo	Golfo-Los Zetas	Cártel del Golfo Los Zetas	Cártel del Golfo Los Zetas	
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios	
			Los Incorregibles	Los Incorregibles	
			La Empresa	La Empresa	
Milenio	Milenio	La Resistencia	La Resistencia		
		Cártel de Jalisco Nueva Generación	Cártel de Jalisco Nueva Generación		
			La Nueva Federación		
Total	6	8	11	16	

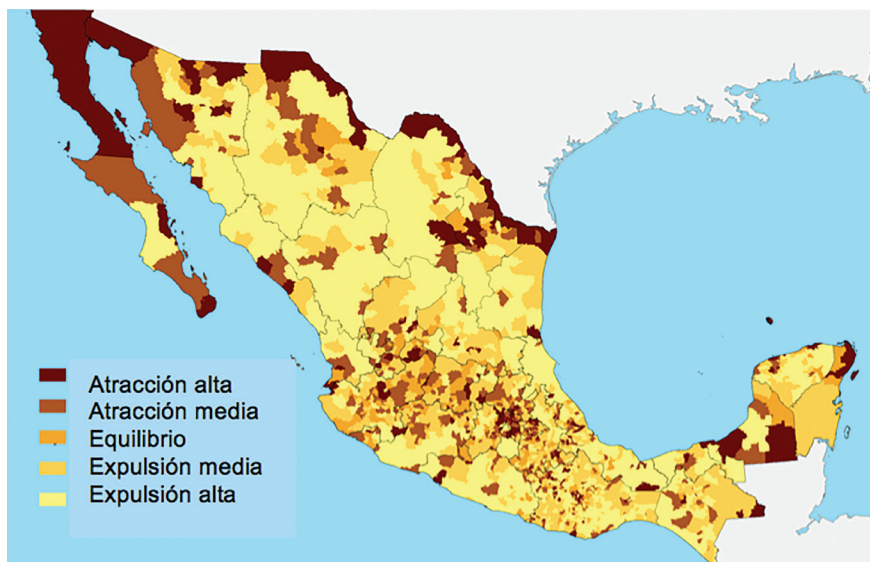
Fuente: elaborado con base en Guerrero (2011).

### *Auge y caída de los estados del norte de México*

México registró una rápida expansión del comercio internacional de 1995 a 2007. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aumentó la demanda por las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, en particular de los productos manufacturados. Las *maquiladoras* florecieron explotando su proximidad geográfica y condiciones fiscales favorables.<sup>5</sup> Las oportunidades de empleo y los salarios reales mejoraron para los trabajadores relativamente poco calificados, particularmente en los municipios fronterizos (Hanson 2004; Robertson 2006), los cuales, durante el período 1995-2000, fueron en su mayoría clasificados como «zonas de alta atracción» para migrantes internos por Conapo. (ver figura 3).

5 *Maquila* es una operación de fabricación intensiva en mano de obra. Las fábricas importan materia prima sobre una base libre de impuestos, realizan el proceso de ensamble y exportan el producto final, generalmente al país de origen, de las materias primas.

Figura 3. Atracción migratoria interna a nivel municipal (1995-2000)

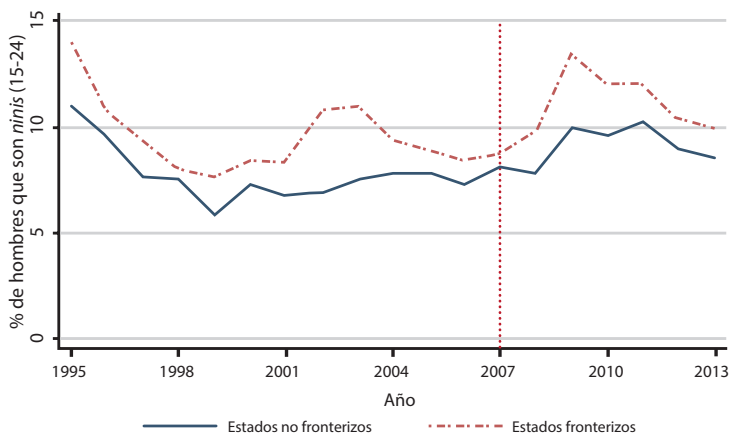


Fuente: datos del censo de población 2000 y la muestra grande 1995 de Conapo.

Mientras la economía de Estados Unidos tuvo un buen desempeño y aumentaron las exportaciones mexicanas, hubo suficientes empleos y buenos salarios para los trabajadores jóvenes no calificados de la industria manufacturera. Sin embargo, Estados Unidos entró en recesión en 2008 y provocó que la economía mexicana se contrajera 6.2%, y que las exportaciones cayeran 6.6% en el año 2009.

Esta contracción impactó directamente en las oportunidades de empleo de los jóvenes. Seis de cada diez empleos perdidos entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2010 correspondieron a personas de entre 15 a 29 años de edad (Bussolo et al. 2015). Sólo el 5% de los jóvenes que habían abandonado el sistema educativo para ingresar al mercado de trabajo, volvieron a la escuela una vez que perdieron el empleo (Baron, Popova, y Sánchez Díaz 2015). Por lo tanto, la crisis financiera global generó un número significativo de *ninís*, sobre todo en las ciudades fronterizas.

Figura 4. Evolución de la proporción de jóvenes hombres que son *ninís* en estados fronterizos y no fronterizos



Fuente: cálculos del autor con datos de la ENOE.

Los nuevos *ninís*, producto de la crisis financiera internacional, se encontraron en un contexto de alta criminalidad, con pocas oportunidades de trabajo y fuertes restricciones hacia la migración. Los flujos migratorios de México a Estados Unidos disminuyeron de 770,000 migrantes ilegales en el año 2000 a 140,000 en 2010. Además, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos deportó a México 4.4 millones de ciudadanos entre 2005 y 2010 (Pew Hispanic Center 2012). La mayoría de esas personas fueron trasladadas a ciudades fronterizas mexicanas donde encontraron un entorno socioeconómico marcado por el alto desempleo y la inseguridad provocada por la guerra contra el narcotráfico.

### Estrategia empírica

¿Puede la evolución de la violencia descrita en la sección anterior explicarse, por lo menos en parte, por los cambios en el número de jóvenes que no estudian ni trabajan? ¿Es esta relación significativa independientemente del período de análisis? ¿O sólo es relevante durante la escalada de la violencia entre 2007 y 2012 y, en particular, en los estados del norte que fueron afectados de manera desproporcionada tanto por la crisis económica como por la violencia relacionada con los cárteles? Para responder a estas preguntas, se construyó un panel de datos de los 31 estados más el Distrito Federal como unidades de observación para el período que va de 1995 a 2013. En particular, se estima la siguiente relación:

(1)

$$V_{it} = \beta(ninis)_{it} + \gamma' X_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Donde  $V_{it}$  es una variable que mide los niveles de violencia en el estado «i» en el momento «t».  $(ninis)_{it}$  es la proporción de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian y no trabajan.  $X_{it}$  es una matriz de variables de control a nivel estatal. El parámetro de interés es  $\beta$ , que captura la correlación condicional entre la proporción de *ninis* y la incidencia de la violencia. La ecuación (1) controla para todas las características de los estados que son constantes en el tiempo, y los efectos de tiempo  $\alpha_i$ , comunes a todos los estados  $\mu_t$ . Por último,  $\varepsilon_{it}$  es un término idiosincrático que sigue una distribución normal con media cero y varianza conocida.

Con el fin de responder a las preguntas planteadas anteriormente, se estiman variaciones de la ecuación (1) con diferentes controles, términos de interacción y tipos de *ninis* y sus resultados son presentados en la siguiente sección. Los controles incluyen variables que, en la literatura, han sido identificadas como determinantes relevantes de la delincuencia y la violencia.<sup>6</sup> Sin embargo, los controles incluidos en la estimación empírica de la ecuación (1) sólo capturan elementos relacionados con el beneficio relativo esperado entre las actividades legales e ilegales, y no toman en cuenta cambios que pudieran incidir sobre los costos relativos de delinquir. Dentro de los indicadores del costo de combatir las actividades criminales, los más comunes hacen referencia al gasto de seguridad, el número de oficiales de policía, las penas de cárcel asociadas con la comisión de delitos, y las tasas de detenciones como porcentajes de los delitos cometidos (Dilis, Moron, and Summers 2010). Estos son elementos importantes asociados a la evolución de la violencia. Pero, en vista de que la recolección sistemática de este tipo de información es limitada, la inclusión de estos indicadores reduciría significativamente el número de observaciones en el análisis e introduciría un sesgo por disponibilidad de la información.

El conjunto de controles incluidos en el ejercicio empírico se compone por:<sup>7</sup> ingreso por hora del trabajo (Gould, Weinberg y Mustard 2002); desigualdad de ingresos (Bourguignon 1999 y Enamorado et al. 2014); tasa de desempleo entre la población de 35 a 44 años (Freeman 1999); y tasa de deserción en el nivel medio superior (Anderson 2014; Chioda 2017).

6 Chioda (2017) presenta un estudio exhaustivo sobre los determinantes de la delincuencia y la violencia en América Latina.

7 El estudio que demuestra la relación entre el crimen y el control de referencia se incluye entre paréntesis.

Además, se controla por el número de jóvenes de 15 a 24 años como proporción de la población total, la proporción de trabajadores en el sector informal y la proporción del empleo total representada por los empleados en las industrias manufactureras.

### *Fuentes de datos*

Medir la violencia y las actividades delictivas es un desafío. La medición ideal captaría todas las actividades ilegales que ocurren en el país durante un período determinado. Sin embargo, en un contexto de escasa capacidad institucional y de aplicación limitada de la ley, la mayoría de los crímenes no se denuncian. Según la encuesta de victimización más reciente, aproximadamente 33 millones de crímenes fueron cometidos en México en 2013, entre los cuales sólo se denunció el 10%.

No obstante, el homicidio y el robo de automóviles se miden con cierto grado de precisión. Los homicidios son investigados automáticamente —*de oficio*— por el poder judicial, a diferencia de otros delitos, para los cuales la apertura de una investigación ministerial requiere una queja formal de la víctima. Esto genera un recuento generalmente confiable de homicidios. Además, el registro de estadísticas de mortalidad es una segunda fuente sólida, a través de los números de certificados de defunción emitidos por el sistema de salud. En este estudio se utiliza la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes como medida principal de la delincuencia y la violencia en México. Este indicador es recolectado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

La incidencia de robo de automóviles se utiliza como una medida complementaria de la delincuencia y a manera de prueba de robustez. Aproximadamente 83% de los automóviles robados se reportan, por lo que es una medida fiable (ENVIPE 2014).<sup>8</sup> Sin embargo, aunque este es un buen indicador de la delincuencia en general, es limitado para violencia porque no todos los robos la involucran. La información sobre el robo de automóviles proviene del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se basa en las averiguaciones previas del sistema judicial.

Las estimaciones para el número de *ninis* provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

---

8 A pesar de que la tasa de robo de automóviles reportada es alta, es posible que haya un sesgo por los eventos no reportados. Sin embargo, la estrategia empírica se basa en la correlación entre los cambios en la delincuencia y los cambios en la tasa de *ninis* y, dado que la tasa de automóviles no reportados han cambiado poco con el tiempo, el sesgo esperado es pequeño.

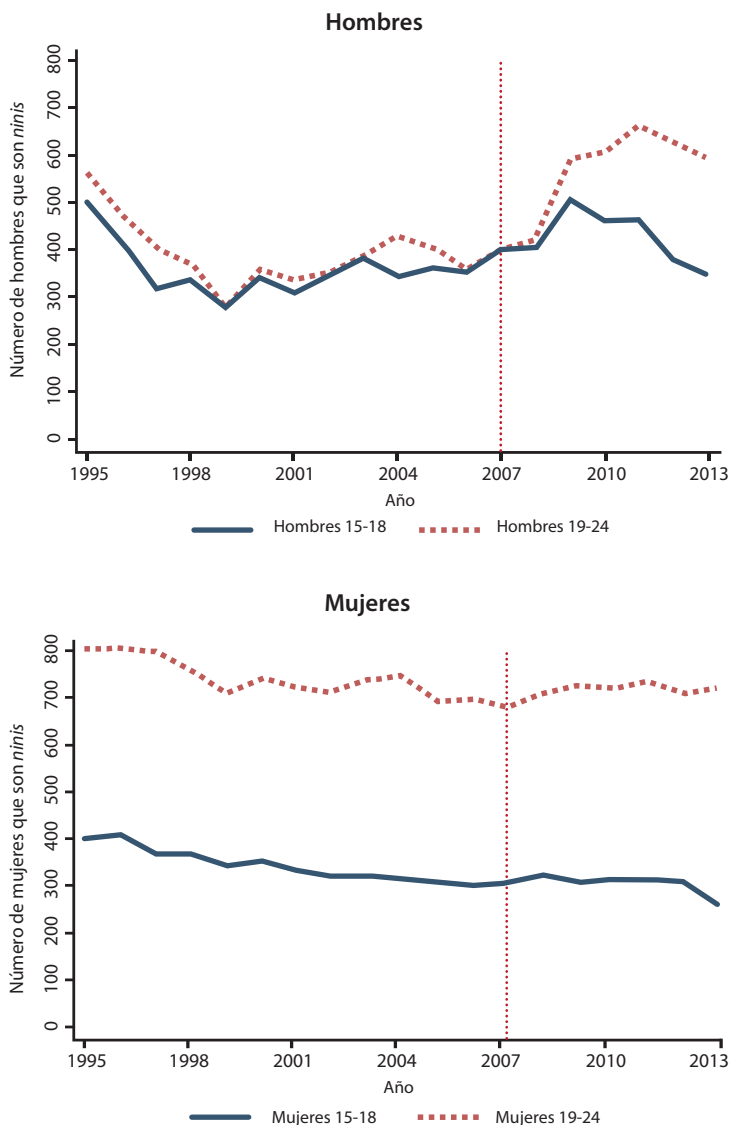
(ENOE). La primera es anual y se realizó entre 1995 y 2004, mientras que la segunda es trimestral y se realiza en México desde 2005. Tanto la ENE como la ENOE son estadísticamente representativas a nivel estatal. Dado que la ENE se recoge durante el segundo trimestre de cada año, se incluyó información de ENOE para el mismo trimestre de cada año. Esto hace compatibles ambas series de empleo y evita variaciones por estacionalidad. Los *ninīs* se definen como aquellos individuos entre 15 y 24 años de edad, que no están matriculados en la educación formal (pública o privada) y que no trabajan al momento de ser encuestados. Los jóvenes empleados son aquellos individuos que han trabajado por lo menos una hora durante la semana previa a la encuesta.

Salvo uno de ellos, los controles se construyen a partir de la ENE y la ENOE, salvo uno. La medida de ingreso es el logaritmo de las remuneraciones laborales por hora. La desigualdad es captada por el coeficiente de Gini de las remuneraciones laborales per cápita. Los trabajadores del sector informal son aquellos ocupados en unidades económicas sin registros formales de contabilidad, según lo define el Inegi. Finalmente, la tasa de deserción escolar se toma de las estadísticas oficiales de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

### *Algunos hechos estilizados*

El número de *ninīs* como proporción de la población juvenil en México es ligeramente menor a 20%. Entre ellos, tres de cada cuatro son mujeres (ver Arceo y Campos 2012; Negrete y Leyva 2013; Cárdenas, De Hoyos y Székely 2015; De Hoyos et al. 2015). Si bien hay una tendencia descendiente de largo plazo en la proporción de *ninīs*, ésta se debe a la reducción de *ninīs* mujeres. Es importante señalar que la proporción y el número absoluto de *ninīs* hombres en México muestra una tendencia al alza desde finales de 1990. Esta tendencia se aceleró durante los años de mayor violencia (2007-2011) y particularmente entre los *ninīs* que tienen entre 19 y 24 años (ver figura 5).

Figura 5. Evolución en el número de *ninīs*, por sexo y grupo de edad (en miles)



Fuente: cálculos del autor con datos de la ENE (1995-2004) y la ENOE (2005-2013) del Inegi.

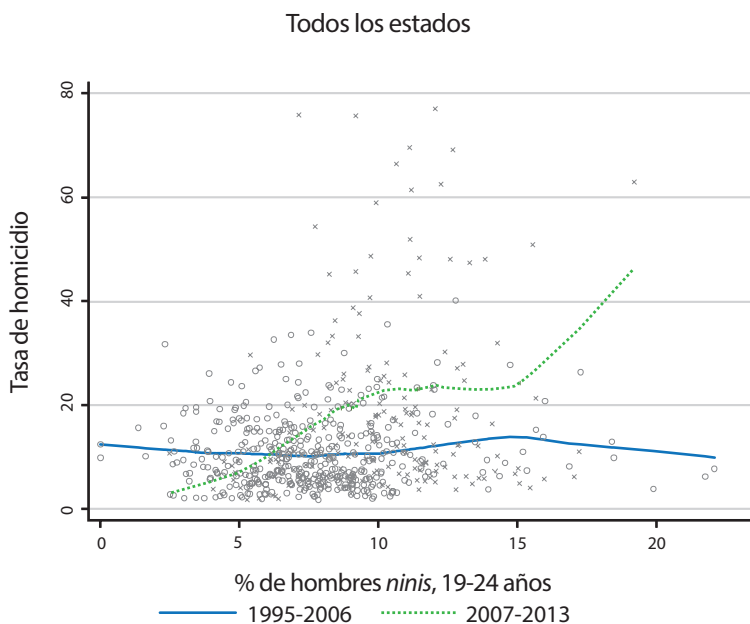
La figura 6 muestra gráficas de dispersión y una línea con el mejor ajuste entre hombres *ninīs* de entre 19 y 24 años y las tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes. Se distingue además entre dos períodos (1995-



2006 y 2007-2013) y dos regiones (estados fronterizos y no fronterizos).<sup>9</sup> Durante el período en el que hubo una caída de las tasas de homicidio y una economía relativamente estable, no parece que exista una asociación significativa entre *ninis* y homicidios. Esto se observó tanto en los estados fronterizos como en el resto del país (véanse las líneas continuas en las gráficas incluidas en la figura 6).

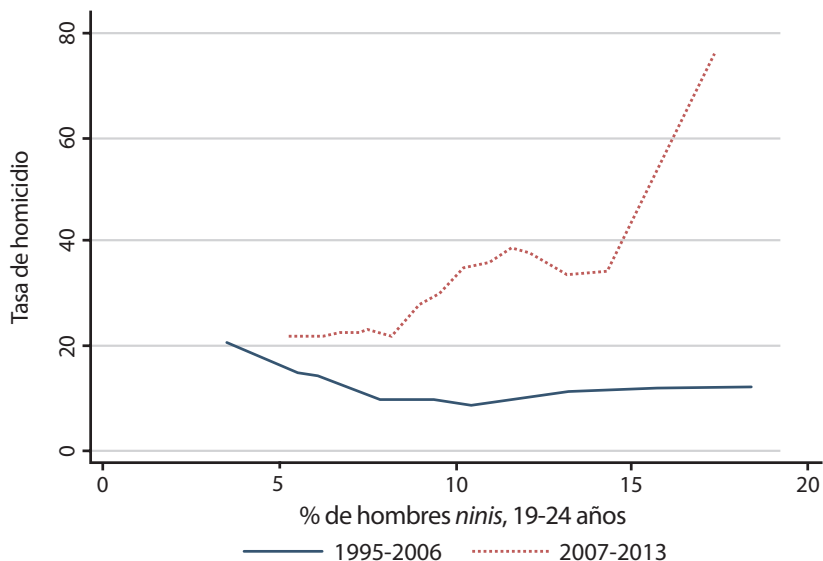
Sin embargo, el deterioro de las condiciones externas e internas que dio lugar a un aumento de la violencia durante el período 2007-2013 parece haber creado una relación positiva entre los *ninis* y las tasas de homicidios en México (líneas discontinuas en las gráficas de la figura 6). La relación positiva entre *ninis* y violencia fue considerablemente mayor en los estados fronterizos. En la siguiente sección se verificará si estas correlaciones simples se mantienen cuando se controlan efectos fijos específicos estatales y anuales, así como por otros cambios significativos que ocurren durante el mismo período.

Figura 6. Tasa de homicidios (por 100,000 habitantes) y *ninis* hombres de 19-24 años (%) por ubicación y periodo



9 Las líneas de la figura 6 se generan a través de regresiones localmente ponderadas de las tasas de homicidio en *ninis* hombres de 19 a 24 años.

### Estados fronterizos



Fuente: cálculos del autor con datos de la ENE, la ENOE y estadísticas de mortalidad del Inegi.

Por último, se tomó en cuenta la incidencia de la delincuencia para determinados grupos de edad. Tanto el perfil de edad de los delincuentes como el de las víctimas de delitos en México siguen el mismo patrón (Chioda 2017). La incidencia de la delincuencia aumenta durante la adolescencia, alcanza un pico entre los 20 y 25 años y comienza después una reducción paulatina. Este patrón se mantiene si se analizan crímenes contra la propiedad, crímenes violentos u homicidios. El mismo patrón de propensión al crimen por grupo etario se muestra para los presuntos delincuentes (ver figura 7).

## Resultados

Nuestra primera especificación corre una regresión de la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes sobre los controles sin incluir una medición de *ninis* (ver tabla 1, columna 1). La mayoría de las variables de control muestran el signo esperado por la teoría, pero con una significancia estadística limitada. El desempleo, la tasa de deserción escolar y la desigualdad de ingresos se asocian positivamente con la tasa de homicidio, pero ningún efecto es estadísticamente diferente de cero. Una

mayor proporción del empleo total en la industria de la manufactura reduce las tasas de homicidio. Las remuneraciones laborales por hora son altamente significativas en todas las especificaciones.<sup>10</sup>

Las especificaciones 2, 3 y 4 de la tabla 1 incluyen, de manera acumulativa, la proporción de: *ninis* de 15 a 24 años, hombres *ninis* de 15 a 24 años y *ninis* de sexo masculino de 19 a 24, respectivamente. Los resultados muestran consistentemente que no existe una correlación significativa entre la proporción de *ninis* en general y las tasas de homicidio. Cuando se aísla el efecto de la proporción de *ninis* hombres en las especificaciones 3 y 4, se demuestra que los cambios en esta proporción no se correlacionan con la tasa de homicidios en México. Como se muestra en la especificación 4, los cambios en la proporción de hombres *ninis* de entre 19 y 24 años están marginalmente correlacionados con la tasa de homicidios (en el nivel de confianza del 93.3%).

Tabla 1. Estimaciones de datos panel para la relación entre *ninis* y tasa de homicidios

Variables independientes	Tasa de homicidios Inegi (1995-2013)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Proporción de <i>ninis</i></b>				
Todos los <i>ninis</i>		-0.0231	-0.0385	0.0503
Hombres <i>ninis</i>		(0.23)	(0.27)	(0.27)
			0.0334	-0.663
Hombres <i>ninis</i> de 19 a 24 años			(0.30)	(0.48)
				0.625 *
				(0.34)
<b>Controles</b>				
Proporción de población de 15 a 24	-0.0038 (0.56)	-0.0059 (0.56)	-0.014 (0.57)	0.079 (0.57)
Log del ingreso por hora de trabajo	-9.802 *** (3.47)	-9.901 *** (3.61)	-9.934 *** (3.63)	-10.13 *** (3.62)
Tasa de desempleo, edad 35 a 44	55.44 (39.35)	55.84 (39.58)	54.89 (40.52)	58.25 (40.47)
Gini (ingreso laboral per cápita)	11.02 (15.96)	11.04 (15.98)	10.92 (16.04)	12.22 (16.02)
Proporción de trabajadores informales	-12.71 (17.72)	-12.57 (17.79)	-12.97 (18.18)	-13.42 (18.14)

Continúa...

10 Todos los resultados controlan los efectos fijos estatales y anuales, por ello los coeficientes captan la relación entre homicidios y variables independientes en el tiempo.

Variables independientes	Tasa de homicidios Inegi (1995-2013)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Proporción de desempleo en manufactura	-40.03 * (22.38)	-40.29 * (22.55)	-40.27 * (22.57)	-33.32 (22.83)
Tasa de deserción escolar en secundaria	0.406 (0.27)	0.406 (0.27)	0.404 (0.271)	0.412 (0.27)
Constante	29.02 * (15.36)	29.86 * (17.45)	30.39 * (18.10)	25.59 (18.25)
Observaciones	607	607	607	607
R-cuadrada	0.268	0.268	0.268	0.272

Nota: errores estándar en paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . Todas las estimaciones incluyen efectos fijos a nivel estatal y *dummies* anuales. Se define a los trabajadores informales como aquellos que trabajan para una empresa que no tiene registros contables y que no contribuye a la seguridad social.

En la tabla 2 se observan los resultados de cinco especificaciones alternativas donde la proporción de hombres *ninis* entre 19 y 24 años interactúa con dos variables *dummy*: el período de la guerra contra los cárteles (2007-2013) y estados fronterizos con Estados Unidos.<sup>11</sup> La especificación 1 en la tabla 2 es similar a la 4 en la tabla 1, pero se incluye una *dummy* para el periodo 2007-2013. El efecto de este periodo es positivo y significativo y deja el resto de los resultados prácticamente sin cambios. La especificación 2 en la tabla 2 muestra que, cuando la *dummy* para este periodo interactúa con la proporción de hombres *ninis* de entre 19 y 24 años, la correlación entre las tasas de homicidios y los *ninis* sólo es significativa durante el periodo de alta violencia. Adicionalmente, esta misma especificación muestra que a mayor ingreso menores tasas de homicidios y que el abandono escolar en la educación media superior son marginalmente significativas para explicar los homicidios, con un signo positivo y con un nivel de confianza del 90%.

El signo y el tamaño de la correlación entre hombres *ninis* de 19-24 años y la tasa de homicidio se mantiene sin cambios cuando la especificación incluye una segunda interacción entre *ninis* y estados en la frontera entre Estados Unidos y México (especificación 3 en la tabla 2). En los estados fronterizos, la correlación entre los *ninis* hombres y la tasa de homicidios es más fuerte. La especificación 4 en la tabla 2 incluye una triple interacción

11 Dado que las regresiones incluyen efectos fijos estatales, es imposible incluir una *dummy* sin interacciones para los estados a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y México.

entre hombres *ninis* entre 19 y 24 años durante la guerra contra los cárteles en los estados fronterizos de México.<sup>12</sup> Los resultados muestran que la asociación positiva entre hombres *ninis* de entre 19 y 24 y la tasa de homicidio se exagera por la guerra contra los cárteles y la crisis económica.<sup>13</sup>

Estos resultados sugieren que un aumento en la proporción de *ninis* no está correlacionado con la tasa de homicidios, a menos que tenga lugar en el contexto de mayores actividades ilegales. De acuerdo con la especificación 5, un incremento de un punto porcentual en la proporción de los hombres de 19 a 24 años durante el período 2007-2013 se asocia, aproximadamente, con un aumento de uno en la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes. La elasticidad es mayor (1.37) en los estados fronterizos del norte y es aún más alta ( $2.37 = 1 + 1.37$ ) cuando también sucede durante el período 2007-2013.

¿Qué tan importantes son los cambios en la proporción de *ninis* para explicar el incremento en la tasa de homicidios observadas durante el periodo de aumento del crimen y la violencia? La proporción de hombres *ninis* de 19 a 24 años aumentó de 7% en 2006 a 10.9% en 2011 a nivel nacional. De acuerdo a nuestros resultados, este cambio, por sí solo, representó un aumento de 3.8 en la tasa de homicidios durante el mismo periodo, o casi una cuarta parte del aumento total de 16 que se observó. El aumento de la proporción de *ninis* durante el mismo período fue mayor en los estados fronterizos: pasó de 6.8% en 2006 a 11.8% en 2011. Esto puede explicar un aumento masivo de 11.8 homicidios por cada 100,000 habitantes o un tercio del aumento total de 35 en los estados fronterizos durante ese periodo.

De acuerdo con los resultados reportados en la tabla 2, la tasa de abandono escolar tiene un efecto positivo y significativo en la tasa de violencia. En cuatro de las cinco especificaciones de la tabla 2, las tasas de deser-

---

12 Los estados fronterizos son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

13 A fin de descartar la presencia de una correlación espuria entre *ninis* en estados fronterizos y la tasa de homicidios, se estimaron dos especificaciones alternativas. La primera, en donde se modificó la variable *dummy* de estados fronterizos para incluir aquellas entidades colindantes con estos estados, pero sin ser frontera con EE.UU.: Sinaloa, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Veracruz (al norte pero no fronterizos). Bajo esta especificación alternativa, el efecto de la interacción presentada en la especificación 5 de la tabla 2 sigue siendo significativa pero con un coeficiente menor. La segunda, en donde se incluyó una variable *dummy* de estados “al norte pero no fronterizos” con efectos de interacción independientes. La interacción de la variable *ninis* con esta variable recién construida no fue significativa pero la interacción con estados fronterizos se mantiene significativa y con un coeficiente muy cercano al obtenido en la especificación 5 de la tabla 2.

ción más altas se asocian positivamente con la violencia, lo que es consistente con una vasta literatura que muestra que el tiempo destinado a la escuela está negativamente asociado con los niveles de crimen. Un incremento de un punto porcentual en la tasa de deserción se asocia con un crecimiento de 0.6 en la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes. Datos a nivel de condado para los Estados Unidos durante el período 1980-2008, muestran que la edad mínima de abandono está relacionada negativamente con la delincuencia juvenil (Anderson 2014). Por su parte, Cook y Kang (2014) encuentran que los niños que ingresan con sobre-edad a la escuela son más propensos a abandonar y ser condenado por un delito grave. En México, la tasa de deserción escolar disminuyó 2.3% durante el periodo de reducción de la violencia en México (1995-2007), lo que contribuyó a una disminución de 1.4% en la tasa de homicidios o casi 20% de la reducción general observada.

Para probar si la correlación entre el crimen y los *ninīs* resultaba suficientemente robusta, se sustituyó la tasa de homicidios con la tasa de robos de automóviles por cada 1 000 habitantes. En la tabla A1 del anexo, con las mismas especificaciones que en la tabla 2, se observa que un aumento de un punto porcentual en la proporción de hombres *ninīs* de entre 19 y 24 está asociado con un aumento de 10 robos de automóviles durante el período 2007-2013. La interacción de *ninīs* con el periodo y los estados fronterizos resulta significativa para explicar la variación en el robo de automóviles. Las regresiones por robo de automóviles también confirman la relación positiva entre las tasas de abandono escolar y la delincuencia, con un aumento de uno por ciento en la tasa de abandono escolar correlacionado con casi siete coches adicionales robados.

Tabla 2. Estimaciones de datos de panel para la relación entre *minis* y tasa de homicidios, incluyendo interacciones

Variables independientes	Tasa de homicidios Inegi (1995-2013)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Proporción de <i>minis</i></b>					
Todos los <i>minis</i>	0.050	0.128	0.110	0.0781	0.0999
Hombres <i>minis</i>	(0.27)	(0.27)	(0.26)	(0.25)	(0.26)
Hombres <i>minis</i> de 19 a 24 años	-0.66	-0.666	-0.765	-0.587	-0.632
	(0.48)	(0.48)	(0.47)	(0.45)	(0.46)
	0.63 *	0.271	-0.034	0.0869	0.0859
	(0.34)	(0.35)	(0.35)	(0.34)	(0.337)
<b>% hombres <i>minis</i> de 19 a 24 interactuando con:</b>					
<i>Dummy</i> para periodo 2007-2013		1.209 ***	1.206 ***	0.918 ***	1.007 ***
		(0.34)	(0.33)	(0.32)	(0.33)
<i>Dummy</i> para estado fronterizo (periodo)*(frontera)			2.296 ***	1.124 **	1.366 ***
			(0.41)	(0.45)	(0.51)
				1.328 ***	0.526
				(0.23)	(0.85)
<b>Controles</b>					
<i>Dummy</i> para periodo 2007-2013	7.761 **	-4.317	-4.830	-4.880	-5.706
	(3.80)	(5.037)	(4.91)	(4.77)	(4.84)
(periodo)*(frontera)					8.396
					(8.52)

Continúa...

Variables independientes	Tasa de homicidios Inegi (1995-2013)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Proporción población de 15 a 24	0.079 (0.57)	0.079 (0.56)	-0.173 (0.55)	0.075 (0.54)	0.0656 (0.54)
Log del ingreso por hora de trabajo	-10.13 *** (3.62)	-6.831 * (3.69)	-1.833 (3.71)	1.257 (3.64)	1.740 (3.68)
Tasa de desempleo, edad 35 a 44	58.25 (40.47)	42.23 (40.28)	31.80 (39.27)	24.77 (38.18)	25.84 (38.19)
Gini (ingreso laboral per cápita)	12.22 (16.02)	11.47 (15.85)	-2.274 (15.63)	-12.22 (15.28)	-12.45 (15.28)
Proporción de trabajadores informales	-13.42 (18.14)	-11.38 (17.95)	-19.04 (17.54)	-17.59 (17.04)	-17.72 (17.04)
Proporción de desempleo en manufactura	-33.32 (22.83)	-35.04 (22.59)	-12.76 (22.36)	-4.812 (21.77)	-1.974 (21.96)
Tasa de deserción escolar en secundaria	0.412 (0.270)	0.45 * (0.27)	0.568 ** (0.261)	0.639 ** (0.25)	0.63 ** (0.25)
Constante	25.59 (18.25)	20.57 (18.11)	19.00 (17.63)	10.67 (17.19)	9.046 (17.27)

Nota: errores estándar en paréntesis. \*\*\*:  $p < 0.01$ , \*\*:  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . Todas las estimaciones incluyen efectos fijos a nivel estatal y *dummies* anuales. Se define a los trabajadores informales como aquellos que trabajan para una empresa que no tiene registros contables y que no contribuye a la seguridad social.



### *Limitaciones metodológicas*

A pesar de la precisión intuitiva y la concordancia con la evidencia internacional, los resultados obtenidos poseen algunas debilidades. El análisis omite determinantes de la delincuencia y la violencia, particularmente aquéllos relacionados con cambios en el sistema judicial como el número de policías por cada 100,000 habitantes, la calidad de la fuerza policial y el presupuesto dedicado a la seguridad, entre otros ejemplos no considerados. Si una de estas variables fuera relevante para explicar los patrones de violencia, nuestros resultados estarían sesgados. Pero, hasta que haya más información disponible sobre el sistema judicial en México, el problema de variables omitidas es prácticamente imposible de resolver.

No obstante, la limitación metodológica más importante de nuestro enfoque empírico es establecer el efecto causal entre los *ninisis*, el crimen y la violencia. En teoría, los *ninisis* pueden causar más delincuencia y viceversa. Con datos micro para América Latina, Cárdenas, De Hoyos y Székely (2015) muestran que el PIB per cápita y su tasa de crecimiento son importantes determinantes de la proporción de *ninisis*. Enamorado, López-Calva y Rodríguez-Castelán y Winkler (2014) y Robles, Calderón y Magaloni (2013) muestran que la violencia se asocia negativamente con la actividad económica en México. Esto implica que la tasa de *ninisis* se determina, a través de su impacto sobre el crecimiento, por el crimen y la violencia.

Con el fin de atender el tema de la doble causalidad se podría buscar una variable instrumental correlacionada con los *ninisis* varones de 19 a 24, pero no asociada con la tasa de homicidios (e.g. importaciones de EEUU provenientes de México).<sup>14</sup> Aun si este fuera un instrumento válido para la variable de *ninisis* hombres, no resolvería en su totalidad el problema de endogeneidad. Existen otras variables que también son endógenas a cambios en los niveles de crimen y violencia. Por ejemplo, a través de sus efectos en el crecimiento económico, la violencia determina en parte los ingresos laborales y las tasas de empleo. Existe evidencia que señala que la violencia incrementa la propensión a abandonar los estudios en el nivel medio superior (Grogger 1997). En este sentido, sería necesario utilizar instrumentos válidos para cada una de las variables endógenas independientes incluidas en la regresión, y en caso de no lograr este objetivo, las estimaciones del coeficiente para *ninisis* seguirían siendo sesgadas.

---

14 Para un intento de corregir el problema de endogeneidad en la relación entre *ninisis* y crimen, ver Gómez Ayala y Merino (2012).

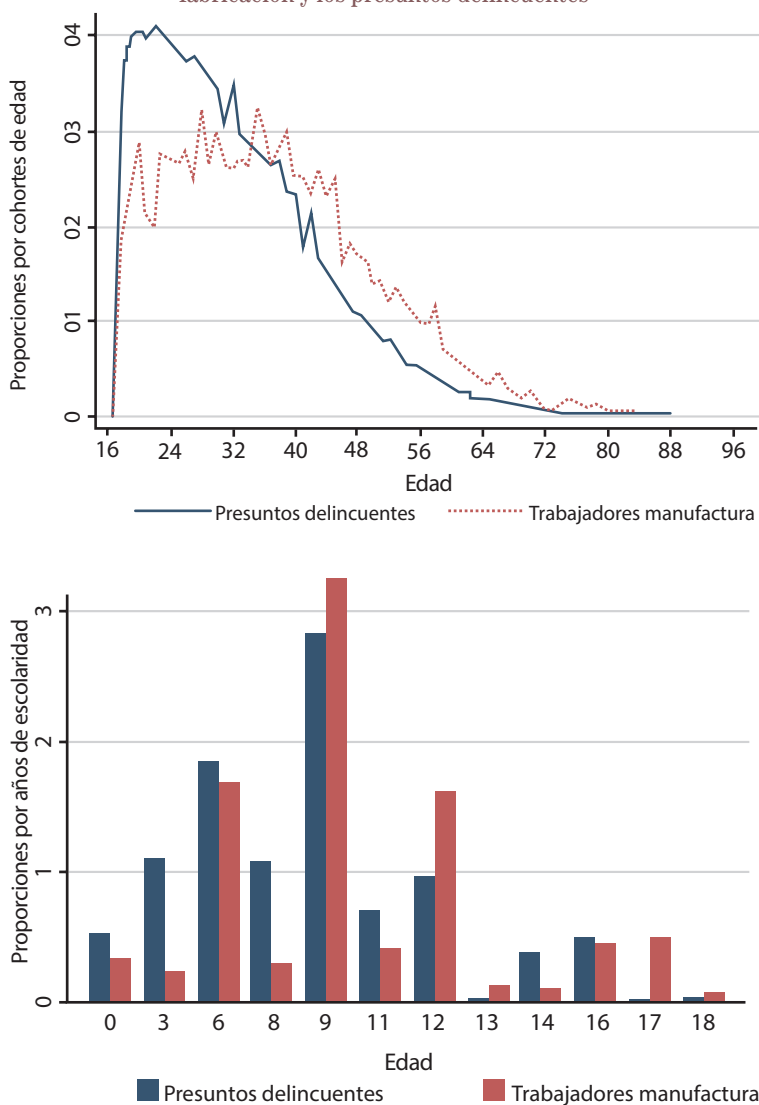
Finalmente, para aumentar la credibilidad de las estimaciones pese a las limitaciones metodológicas, se realizaron pruebas complementarias. Primero, se utilizó como variable independiente la proporción de *ninīs* hombres de 19 a 24 años con un año de rezago en lugar de la proporción contemporánea de *ninīs* (la variable rezagada revería cumplir con mayor rigor la condición de exogeneidad). Los resultados muestran una asociación positiva entre *ninīs* hombres y el crimen durante el período de altos índices de violencia, sobre todo en el norte de México. Segundo, a manera de prueba de falsificación de los principales resultados, se usaron las especificaciones de la tabla 2, pero con la participación de las mujeres *ninīs* de 19 a 24 años como variable independiente. No hubo asociación directa o en forma de interacción entre *ninīs* mujeres y las tasas de homicidios en México, excepto cuando interactuó con el periodo 2007-2013 y la variable de los estados limítrofes.

### ¿Por qué son diferentes los estados fronterizos?

Una de las suposiciones que vinculan a los *ninīs* hombres con la violencia durante la guerra contra las drogas, en particular en los estados fronterizos, es que la maquila y el crimen buscan al mismo tipo de trabajador. La tipología es similar tres dimensiones: género, edad y escolaridad. Las similitudes en la intensidad con la que los dos mercados (legal e ilegal) emplean el mismo insumo (hombres jóvenes poco calificados) y la coincidencia geográfica (las ciudades fronterizas) ayudan a explicar los resultados presentados anteriormente. Durante la década de 1980 y a principios de 1990, en el sector de la maquila había más trabajadoras. Para el año 2000, la mitad de los empleados en el sector eran hombres. En ese año, alrededor de dos tercios de esos trabajadores tenían menos de 30 años y 80% no había terminado la educación media superior (menos de 12 años de educación formal) (Atkin 2012).

Las oportunidades de empleo y los mejores salarios asociados con el TLC aumentaron el costo de oportunidad de asistir a la escuela para los jóvenes de 15 a 18 años en el norte de México (Atkin 2012). Muchos adolescentes abandonaron la escuela para trabajar en las maquilas. Por cada veinte nuevos puestos de trabajo en el sector, un estudiante se retiró después de completar la secundaria en lugar de continuar (Atkin 2012). Durante el período 2008-2009, en medio de la crisis financiera internacional, los hombres absorbieron 70% de las pérdidas de empleo en México (ENOE). El porcentaje del impacto de desempleo absorbido por hombres en los estados fronterizos fue ligeramente superior (72%) en el mismo período.

Figura 7. Distribución por edad y escolaridad de los trabajadores en las industrias de fabricación y los presuntos delincuentes



Nota: la información para los trabajadores de fabricación proviene de Atkin (2012) que utiliza el censo de población 2000 para calcular la proporción de trabajadores en la fabricación por edad. La distribución de la educación corresponde a los trabajadores de 16 a 28 años. La información para presuntos delincuentes proviene del censo de 2007 de presuntos delincuentes de las fiscalías. La distribución educativa corresponde a presuntos delincuentes de entre 16 y 28 años.

Debido a la crisis y a la reducción de la demanda de exportaciones de México a los Estados Unidos, los trabajadores jóvenes y con poca experiencia enfrentaron una reducción en la demanda de trabajo en el norte. Al mismo tiempo encontraron un aumento en la demanda de trabajo para actividades ilegales en la misma ubicación geográfica (ver figura 7). La información de los registros administrativos de todos *los presuntos criminales* muestra que el perfil de los hombres *ninís* corresponde con el de los perpetradores del crimen. En 2007, poco más de la mitad de los *presuntos criminales* sometidos a un proceso judicial tenía entre 16 y 30 años y cerca de 80% del total no habían completado la escuela secundaria.<sup>15</sup> Estas características similares entre los trabajadores en el sector de la maquila y los presuntos delincuentes ayudan a explicar la correlación significativa entre hombres *ninís* de 19 a 24 años y las tasas de homicidios durante el período 2007-2013, particularmente en el norte de México.

## Conclusiones

Los resultados del análisis sugieren que, en general, no podemos asociar a los *ninís* con el crimen y la violencia en México. Sin embargo, durante el periodo 2007-2013, la relación entre *ninís* y violencia se volvió positiva y significativa. La asociación entre *ninís* y la tasa de homicidios es más fuerte en los estados situados a lo largo de la frontera con Estados Unidos, región particularmente afectada por el crimen organizado y la crisis financiera internacional de 2008-2009. De acuerdo a nuestros resultados, durante el periodo 2007-2011, el aumento en el número de *ninís* (hombres) en México puede explicar hasta una cuarta parte de la escalada total en la tasa de homicidios observada durante esos años. En los estados fronterizos, la proporción de *ninís* (hombres) casi se duplicó durante el período 2007-2011, cambio suficiente para explicar un tercio del aumento total de la tasa de homicidios en esa región. Otro resultado importante que proviene del análisis estadístico es la asociación positiva entre la criminalidad y el abandono escolar. Un aumento de un punto porcentual en la tasa de abandono escolar en el nivel medio-superior se asocia con un aumento de 0.6 homicidios por cada 100,000 habitantes y siete automóviles robados.

---

15 La edad mínima legal en México para ser procesados por los tribunales penales convencionales es de 16 años. Los registros administrativos se captan durante las tres etapas de los procedimientos de justicia penal: investigación preliminar, pre instrucción y sentencia. Los datos de presuntos delincuentes se captan después de que el fiscal haya fundamentado la acusación sobre la existencia de un delito y la presunta responsabilidad del sujeto. En este momento, el delincuente es llevado ante un juez, quien determinará su condición jurídica evaluando los elementos que lo vinculan a la comisión del delito.

Dos factores explican el cambio en la relación entre *ninīs* y criminalidad en México. Durante el periodo 2007-2013, México experimentó el impacto negativo de la crisis financiera global y un aumento de la violencia. La crisis económica provocó pérdida de empleos particularmente entre los jóvenes, no calificados, en la industria manufacturera en el norte del país. Es decir, el sector de la maquila se contrajo mientras se expandió el mercado para actividades ilegales, y las dos demandan el mismo perfil de trabajadores: jóvenes, de baja escolaridad en el norte del país. El incremento de la violencia causado por la guerra contra el narcotráfico demandó un constante flujo de “trabajadores” a la industria del crimen organizado. Desde una perspectiva de costo de oportunidad, los *ninīs* encontraron pocas alternativas—aparte de involucrarse en las organizaciones de tráfico de drogas. La confluencia de estos factores ayudó a desatar una espiral de violencia en México.

Este análisis proporciona a los responsables de política pública un argumento convincente para el diseño e implementación de intervenciones para reducir el número de *ninīs*. Los gobiernos pueden disuadir la participación de los jóvenes en actividades ilegales mediante el fortalecimiento de las políticas de protección social, como el seguro de desempleo y programas de formación para el trabajo. Esto ayudaría a mantener a los jóvenes fuera de la inactividad en periodos de contracción económica, en especial cuando éstos se acompañan de espirales de violencia como las vividas en México y Centro América durante los últimos años.

Los gobiernos deben implementar políticas para mantener a los jóvenes en la escuela, sobre todo en el nivel medio-superior, incluso cuando el mercado les ofrezca puestos de trabajo relativamente lucrativos, como ocurrió en las maquiladoras en el norte de México durante el auge generado por el TLC. Una opción de política es requerir que todos los jóvenes en edad escolar obligatoria (preescolar hasta el grado 12 en México) estén inscritos en la escuela para poder ser empleados. Adicionalmente, el empleo de jóvenes en edad escolar debe estar restringido a un cierto número de horas que haga posible combinar el empleo y el estudio. Este tipo de política regulatoria encaminada a reducir al mínimo la tasa de abandono escolar podría funcionar si hay mecanismos confiables para asegurar su observancia. Esta opción, puede parecer drástica y causar distorsiones en el mercado, pero una vez que se consideran los costos de largo plazo asociados al abandono escolar, es evidente que la falta de acción puede ser mucho más costosa.

## Referencias

- Arceo Gómez, E.O. y R. M. Campos Vázquez. 2012. Who are the Idle Youth in México? Centro de Investigación y Docencia Económica, El Colegio de México.
- Atkin, David. 2012. Endogenous Skill Acquisitions and Export Manufacturing in Mexico. Documento de trabajo No. 18266. Revisado y enviado a *American Economic Review*.
- Dube, Arindrajit Oeindrila y Omar García Ponce. 2013. Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico. *American Political Science Review* 107: 397-417. doi:10.1017/S0003055413000178.
- Banco de México. 2015. Indicadores en materia de balanza comercial de mercancías de México. Sistema de información económica. <http://www.banxico.org.mx/>.
- Barón, Juan D.; Popova, Anna; Sánchez, Angélica. 2016. Following Mexican Youth : A Short-Run Study of Time Use Decisions. Policy Research Working Paper;- No. 7534. World Bank, Washington, DC.
- Bourguignon, F. 1999. Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries. *Desarrollo y Sociedad* (44).
- Bussolo, Mauricio, Rafael de Hoyos, Peter Dixon, Maureen Rimmer y George Verikios 2015. Brazil and Mexico Facing the 2008–09 Financial Crisis: Still Fragile or Becoming Stronger? En *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*, eds. Margaret Grosh, Maurizio Bussolo y Samuel Freije. Washington, DC: The World Bank.
- Camacho, A. y D. Mejía 2013. The Externalities of Conditional Cash Transfer Programs on Crime: *The Case of Familias en Acción in Bogota*. Universidad de los Andes.
- Cárdenas, Mauricio, Rafael de Hoyos y Miguel Székely. 2015. Out-of-School and Out-of-Work Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity. *Economía. Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*. 16 (1): 1- 40.
- Castillo, Juan Camilo, Daniel Mejía y Pascual Restrepo. 2014. Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War. CGD working paper 356. Center for Global Development.
- Chabat, Jorge. 2010. Combatting Drugs in Mexico under Calderón: The Inevitable War. Documento de trabajo 205. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Chioda, Laura. 2017. Crime and Violence Prevention over the Lifecycle in Latin America and the Caribbean. LCRCE Regional Study.
- \_\_\_\_\_. 2015. Crime Prevention in LAC: Never Too Early, Never Too Late, Never Too Comprehensive. Washington DC: The World Bank.

- \_\_\_\_\_. 2017. *Stop the Violence in Latin America : A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank.
- Chioda, Laura y J. M. De Mello. 2012. Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Familia and Crime in Urban Brazil. The Institute for the Study of Labor (IZA) No.6371.
- Chicoine, Luke. 2011. Exporting the Second Amendment: U.S. Assault Weapons and the Homicide Rate in Mexico. Working paper, department of economics, University of Notre Dam.
- De Hoyos, Rafael, Anna Popova y Halsey Rogers, 2016. "Out of school and out of work: a diagnostic of ninis in Latin America," Policy Research Working Paper Series 7548, The World Bank.
- Dell, Melissa. 2015. "Trafficking Networks and the Mexican Drug War." *American Economic Review*, 105(6): 1738-79.
- Dills, A.K, J.A. Miron y G. Summers. 2010. What Do Economists Know about Crime? *En The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, Di Tella, Edwards y Schargrotsky, 269-302. Chicago: University of Chicago Press.
- Enamorado, Ted, Luis Felipe López- Calva, Carlos Rodríguez Castelán y Hernán Winkler. 2014. Income inequality and violent crime: evidence from Mexico's drug war. Policy Research working paper No. 6935. World Bank.
- Gómez Ayala, V. H. y J. Merino. 2012. *'NiNis' y violencia en México: ¿Nada mejor que hacer o nada mejor que esperar? En Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, coord. José Antonio Aguilar, pp. 133-185. México: *Centro de Investigación y Estudios en Seguridad*.
- Gould, E.D, B.A. Weinberg y D.B. Mustard. 2002. Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997. *The Review of Economics and Statistics* 84 (1): 45-61.
- Guerrero, Eduardo. 2010a. *Pandillas y carteles: la gran alianza*. Nexos, junio.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Cómo reducir la violencia en México*. Nexos, noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*. 7th North American Forum Washington DC, 2011.
- \_\_\_\_\_. 2012. An Assessment of Illegal Protection Markets in Mexico. *En Rethinking the 'War on Drugs' Through the US-Mexico Prism*, eds. Ernesto Zedillo y Haynie Wheeler: New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Security Policy and the Crisis of Violence in Mexico*. En *The End of Nostalgia*, ed. Diana Villiers Negroponte. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Grimaldi, James y Sari Horwitz. 2010. As Mexico drug violence runs rampant, U.S. guns tied to crime south of border. *The Washington Post*, December 15.

- Hanson, Gordon H. 2004. What has Happened to Wages in Mexico Since NAFTA? En *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, eds. Intoni Estevadeordal, Dani Rodrick, Alan Taylor y Andre Velasco. Cambridge: Harvard University Press.
- Hiatt, Fred. 2011. What Felipe Calderon wants from the U.S. *The Washington Post*, March 3.
- Hope, Alejandro. 2013. Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta, Nexos, Noviembre.
- Inegi. Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Microdatos, todos los trimestres, 1995-2004. <http://ww.inegi.org.mx/olap/proyectos/bd/consulta.asp>.
- \_\_\_\_. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Microdatos, todos los trimestres, 2005-2012. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/encuestas.aspx>.
- \_\_\_\_. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE). Tabulados básicos 2013 y 2014. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx>.
- Negrete Prieto, Rodrigo y Gerardo Leyva Parra. 2013. Los *ninis* en México: una aproximación crítica a su medición. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*.
- Pew Hispanic Center. 2012. Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less. Pew Research Center, April 23.
- Ribando, Clare. 2010. Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs. Congressional Research Service Report for Congress, April 30.
- Rios, Viridiana. 2011. Why did Mexico Become So Violent? A Self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement. *Trends in Organized Crime* 16 (2): 138-155.
- Robles, Gustavo, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni. 2013. Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. Inter-American Development Bank, Department of Research and Economist, No IDB-WP-426.
- Robertson, Raymond. 2006. Labor Market Implications of Globalization in Mexico. En *Políticas Públicas para el Crecimiento y Desarrollo Memorias 2006*, eds. Alberto Ortega Venzor, José Luis Paz Vega y Rodrigo Núñez González. México: IBERGOP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Serie histórica de indicadores y pronósticos educativos) de 1995 a 2012. [http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores\\_pronosticos.html](http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_pronosticos.html).
- Vilalta, C. J. y J. M. Martínez. 2011. The Making of Narco Bosses: Hard Drug Dealing Crimes among Mexican Students. *Trends in Organized Crime* 15: 47-63.



Anexo

Tabla A1. Estimaciones de datos de panel para la relación entre *minis* y robo de automóviles, incluida la interacción

Variables independientes	Robo de automóviles SNSP (1997-2013)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Proporción de <i>minis</i></b>					
Todos los <i>minis</i>	0.565	1.782	1.662	1.991	2.325
Hombres <i>minis</i>	(2.227)	(2.210)	(2.207)	(2.173)	(2.168)
Hombres <i>minis</i>	-5.821	-5.508	-5.503	-4.436	-5.260
de 19 a 24 años	(3.943)	(3.879)	(3.872)	(3.817)	(3.819)
	4.026	-1.107	-1.844	-0.502	-0.739
	(2.991)	(3.194)	(3.217)	(3.181)	(3.169)
<b>% hombres <i>minis</i> de 19 a 24 interactuando con:</b>					
<i>Dummy</i> para periodo 2007-2013		10.86	10.72	9.026	10.7
		(2.624)	(2.620)	(2.609)	(2.701)
<i>Dummy</i> para estado fronterizo			6.006	-5.763	1.653
			(3.541)	(4.492)	(5.550)
(periodo)*(frontera)				8.615	-7.216
				(2.076)	(7.312)
<b>Controles</b>					
Dummy para periodo 2007-2013	13.20				
	(18.27)				
(periodo)*(frontera)					155.3
					(68.81)
Proporción población de 15 a 24	-2.718	-2754	-3.097	-1.601	-1.901
	(4.607)	(4.533)	(4.529)	(4.469)	(4.452)

Continúa...

Variables independientes	Robo de automóviles SNSP (1997-2013)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Log del ingreso por hora de trabajo	67.99 (30.96)	95.23 (31.16)	108.4 (32.06)	132 (32.04)	142 (32.21)
Tasa de desempleo, edad 35 a 44	-141.2 (390.4)	-317.0 (386.5)	-375.3 (387.2)	-305.6 (381.3)	-312.1 (379.7)
Gini (ingreso laboral per cápita)	-29.16 (158.0)	-53.28 (155.6)	-92.02 (157.0)	-131.3 (154.7)	-131.2 (154.0)
Proporción de trabajadores informales	112.8 (149.9)	170.4 (148.1)	157.7 (148.0)	138.9 (145.6)	139.3 (145.0)
Proporción de desempleo en manufactura	-81.90 (190.8)	-110.5 (187.8)	-55.90 (190.2)	36.11 (188.4)	96.06 (189.5)
Tasa de deserción escolar en secundaria	6.053 (2.120)	6.296 (2.087)	6.575 (2.089)	7.059 (2.058)	6.849 (2.052)
Constante	-84.39 (153.3)	-122.4 (158.3)	-132.6 (158.1)	-217.2 (156.9)	-248.4 (156.8)

Nota: errores estándar en paréntesis. \*\*\*:  $p < 0.01$ , \*\*:  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . Todas las estimaciones incluyen efectos fijos a nivel estatal y *dummies* anuales. Se define a los trabajadores informales como aquellos que trabajan para una empresa que no tiene registros contables y que no contribuye a la seguridad social.



## Bono demográfico: los deberes para merecerlo

Rosa Martha Loría<sup>1</sup>

Las proyecciones de población son un instrumento indispensable en la formulación de acciones a ejecutar por los gobiernos y sectores económicos y sociales, tanto a escala nacional, como estatal y municipal. Las proyecciones alimentan la planeación económica, social y demográfica. También sirven para establecer metas programáticas e identificar efectos e interrelaciones de los fenómenos demográficos con el pasado inmediato. Asimismo, posibilitan la exploración de escenarios futuros y permiten la comparación histórica de avances y tendencias a escala internacional.

Las políticas públicas deben incluir estrategias dirigidas a la atención de: la fecundidad, salud y reproducción; el envejecimiento y mortalidad; la migración y el bono demográfico. Esto no solo a razón de la expresión de necesidades sociales, sino porque estos asuntos podrían generar también la necesidad de destinar parte del presupuesto para su atención. En particular, el bono demográfico necesita traducirse en beneficios reales para la sociedad. Aunque requiera de fuertes inversiones en capital humano, particularmente en jóvenes, así como en políticas educativas y de empleo, sus efectos positivos pueden llevar a la reducción de la pobreza y desigualdad y con ello al desarrollo sostenible.

Las inversiones de esta naturaleza, además de generar oportunidades para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, son fundamentales para enfrentar los costos que se avecinan con la población que está envejeciendo. Lo que presupone un financiamiento creciente para pago de pensiones y un aumento en la demanda de cuidados y atención a la salud por un periodo largo.

<sup>1</sup> Presidenta de Corresponsabilidad Social Mexicana A.C.

En relación a la dinámica demográfica de México, este artículo busca integrar elementos sobre las acciones que se han emprendido y las que deben emprenderse en esta década por parte de todos los sectores y actores de la sociedad civil para dar respuesta al bono demográfico en el periodo del 2025 al 2030. El objetivo es provocar la reflexión sobre las políticas públicas actuales dirigidas hacia los adolescentes y jóvenes mexicanos, en el entendido que el bono demográfico puede convertirse en una oportunidad, tanto coyuntural como histórica para generar beneficios reales a nuestra sociedad. En el texto también se presenta una prospectiva de las demandas en materia de pensiones, bienestar y salud para la población que alcance la vejez en el año 2050.

### Bono demográfico

Dentro del proceso de transición demográfica, el bono demográfico se puede definir como el fenómeno en el que la población en edad de trabajar, (entre los 15 a 60 años de edad), es mayor que la población dependiente (niñas y niños de 0 a 14 años y adultos de 60 años y más) (Pinto 2016a). Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT a), el criterio que se utiliza para clasificar a esta población es fijado por cada país y de acuerdo con sus circunstancias, por lo que es imposible establecer rangos límite de aplicación universal.

Dicho de otro modo, el bono es un cambio importante en la estructura de la población, en el que subyace la reducción de los índices de natalidad y el incremento en el sector poblacional que pertenece a las edades económicamente productivas. En este contexto, cabe esperar un impulso al crecimiento del ingreso como consecuencia de un aumento en la proporción de trabajadores, acumulación acelerada del capital y reducción del gasto en personas dependientes. De algún modo, se propició mediante las acciones y medidas impuestas en décadas anteriores en materia de control de la natalidad, crecimiento demográfico, e innovaciones en salud.

Este fenómeno no dura grandes periodos. Por ello se debe trazar un plan con metas y establecer condiciones que permitan fructificar el bono de modo que lleve al crecimiento económico. De acuerdo con Pinto (2016b), algunas de las condiciones para poder implementar políticas públicas que creen un ciclo de crecimiento sostenido son:

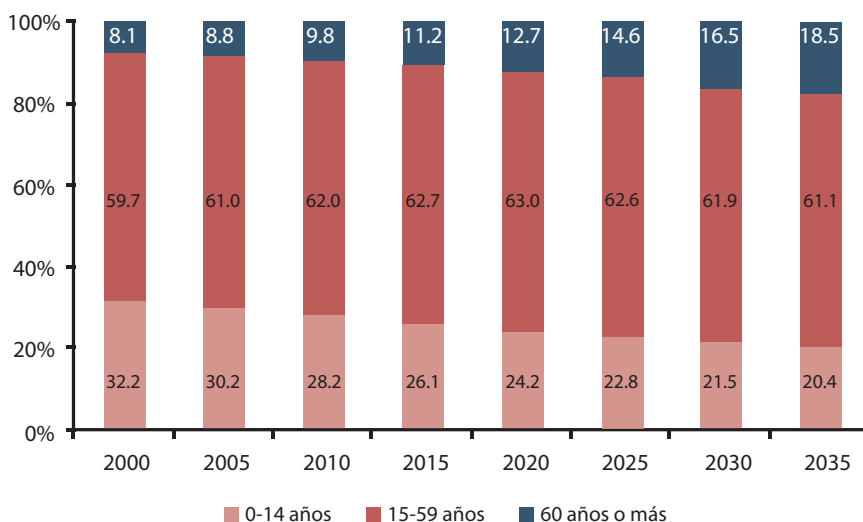
1. Condiciones demográficas: combinación de una reducción de la mortalidad, fecundidad y razón de dependencia.

2. Oportunidad de la transición demográfica: el bono solo puede ocurrir en la mitad de la transición.
3. Recursos humanos existentes: recursos humanos de calidad.
4. Políticas para producir una fuerza de trabajo productiva: mercados abiertos (económicas), mercado laboral flexible (laborales), atención de salud y servicios de educación de alta calidad (recursos humanos).
5. Sistema financiero: incentivos al ahorro y a la inversión.

## Bono demográfico en Latinoamérica

Los cambios en la pirámide de edades de las poblaciones son de suma importancia desde el punto de vista social y económico. En varios países de Latinoamérica se cuenta con la oportunidad que acompaña al bono demográfico. La gráfica 1 muestra como la proporción de población que tiene entre 15 y 59 años en la región oscila alrededor del 60 por ciento desde inicios del año 2000 y hasta aproximadamente el 2035. Este fenómeno es fruto de tasas de natalidad elevadas en décadas pasadas.

Gráfica 1. Estructura de envejecimiento de la población latinoamericana



Fuente: Cepal (2002).

Los jóvenes y adultos en la región pueden ser exitosos, pero esto depende de la capacidad de las economías para generar empleo. Por ello, las medidas deben tomarse de manera urgente e inmediata. Ejemplo de ello

son Ecuador y Honduras, quienes a pesar de no haber aprovechado el bono desde su inicio, han creado mayores empleos para el sexo femenino, anteriormente más rezagado, buscando equidad y sumando al bono, el cual durará más de 15 años.

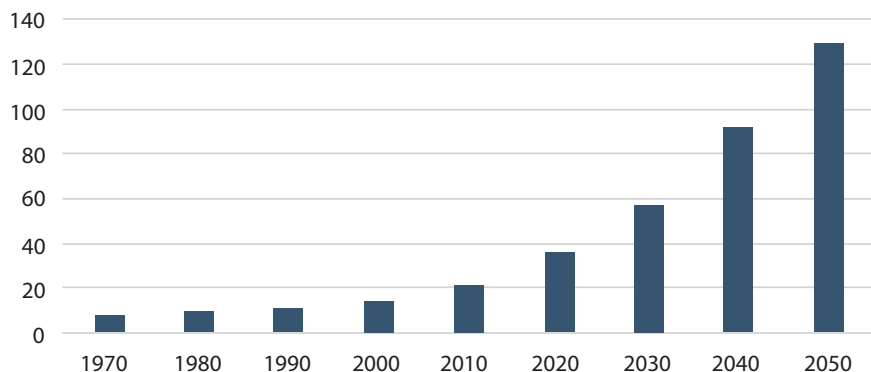
El envejecimiento de la población ocurre con diferente intensidad en los países de Latinoamérica. Se parte desde una condición mínima hasta una avanzada, respecto a la proporción y número absoluto de personas de 60 años y más. Este número se incrementará sostenidamente en los próximos decenios en todos los países de la región. La escala va entre el 5 por ciento en Nicaragua y el 17 por ciento en Uruguay. En términos absolutos, del 2000 al 2025, 57 millones de adultos mayores se sumarán a los 41 millones existentes. De 2025 a 2050, el incremento de esta población será de 86 millones. Es decir, el 23 por ciento de la población regional serán personas mayores. El ritmo de crecimiento de la población adulta mayor será tres y cinco veces más alto que el de la población total en los períodos 2000-2025 y 2025-2050, respectivamente (Cepal 2002). Este proceso expresa dos o tres factores esenciales de riesgo que deben atenderse con urgencia.

El primero es el ritmo en que se ha venido dando el envejecimiento, pues es el más rápido registrado históricamente en países subdesarrollados y continuará de esta manera. Para el 2030, un importante número de países de América Latina alcanzará la proporción de personas mayores que hoy se observa en naciones desarrolladas que gozan de soporte en servicios e institucionalización más avanzados. En contraste, lo que se proyecta para Latinoamérica, es que el envejecimiento se dará en un contexto caracterizado por una baja cobertura de seguridad social, condiciones de salud inequitativas y problemas para garantizar del bienestar de la población envejecida.

El segundo riesgo refiere a los costos de la cobertura de servicios de salud, pago de pensiones y condiciones de bienestar social de la población que envejezca, el cual dependerá de las economías que el bono demográfico aporte en los años venideros. Un ejemplo claro lo da nuestro país. De acuerdo con datos de Cepal (2005), México incrementará sostenidamente su índice de envejecimiento hasta el año 2050 (ver gráfica 2). Esto sucederá mientras la oportunidad del bono demográfico concluye y no se contará con oportunidades económicas y capacidades para responder a las demandas en materia de pensiones, salud y bienestar social. De 2020 a 2030, el índice de envejecimiento aumentará 22.6%, de 2030 a 2040 34.4% y de 2040 a 2050 37.2% alcanzando un valor de 129.4 (ver cuadro 1).

Además, la razón de dependencia juvenil en 2050, será de 30.4 y el índice de dependencia en personas mayores de 60 años, será 50.6 lo que es casi equivalente a un dependiente por persona.

Gráfica 2. Índice de envejecimiento en México (1970-2050)



Fuente: elaborado con datos de Conapo e Inegi (1970 y 2011).

Cuadro 1. Incremento en el índice de envejecimiento

Año	Índice	Incremento
1970	8	n/a
1980	9.6	1.6
1990	10.6	1
2000	13.7	3.1
2010	21.4	7.7
2020	35.2	13.8
2030	57.8	22.6
2040	92.2	34.4
2050	129.4	37.2

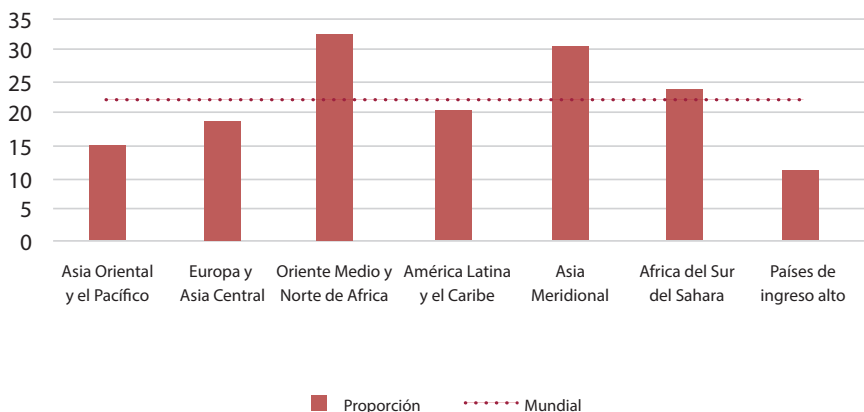
Fuente: elaborado con datos de Conapo e Inegi (1970 y 2011).

Un tercer factor a considerar, que caracteriza a la situación actual de muchos los jóvenes de Latinoamérica, son las oportunidades de estudio en relación a las proyecciones de ocupación y empleo. De acuerdo con Martins (2013), cerca de 30 por ciento de las jóvenes en América Latina y el Caribe, son madres a los 20 años. Además, se estima que uno de cada cinco jóvenes en edad de estudiar o trabajar son *ninīs*, es decir, personas que ni estudian ni trabajan (Langer 2016) (ver gráfica 3). En el caso de México, la tasa de *ninīs* oscila también alrededor del 20 por ciento (ver



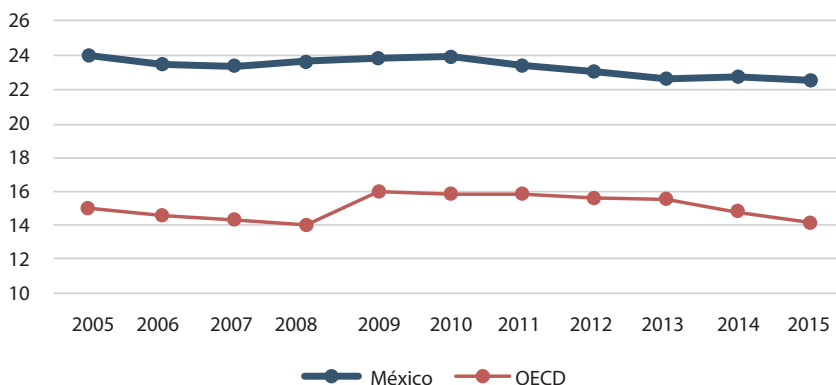
gráfica 4). Este fenómeno se ha visto influido, tanto por la carencia en matrículas y empleos, como por los cambios en los actuales sistemas de pensiones. Se ha ampliado el número de años de trabajo para alcanzar la jubilación, liberando **más tarde** los empleos para los más jóvenes.

Gráfica 3. Proporción de *ninis* en el grupo etario de 15 a 24 años por región (alrededor de 2010)



Fuente: De Hoyos, Rogers y Székely (2016).

Gráfica 4. México: tasa de *ninis* (2003- 2015)



Fuente: OCDE (2016).

En relación a la migración, existen también características sociodemográficas cada vez más heterogéneas en Latinoamérica que influyen en el aprovechamiento del bono demográfico en la región. Por un lado, Ar-

gentina, Costa Rica y Venezuela son los países que registran el mayor número de inmigrantes provenientes de países de la propia región. En la escala intrarregional, los flujos más voluminosos son los colombianos, hondureños, salvadoreños y guatemaltecos. En el Caribe, sobresale la corriente migratoria de haitianos a República Dominicana. Por otro lado, al año 2010 se estima que existe, como mínimo, 28.5 millones de inmigrantes de la región en los Estados Unidos. Los mexicanos representan más del 50 por ciento de los inmigrantes regionales, seguidos de los cubanos, dominicanos y salvadoreños (Martínez, Cano y Soffia 2014).

Desde un punto de vista demográfico, la región de Latinoamérica es clara expulsora de población, ya que la mayoría de los países registra un saldo migratorio negativo. Sin embargo, las proyecciones nacionales de población asumen que esa tasa se ha reducido gradualmente. Desde el punto de vista económico, las remesas familiares alcanzaron un registro histórico de 65.38 millones de dólares en el 2014, casi el triple de lo registrado a inicios del año 2000. Los emigrados de América Latina y el Caribe realizan alrededor de 250 millones de transferencias a su país de origen. Sin embargo, según el informe del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para México, la reducción en la migración hacia Estados Unidos se ha traducido en la caída de remesas, lo que también ocurre para Sudamérica. Aunado a esto, ambos reflejan un registro de nulo crecimiento desde 2013 (BID 2013).

No obstante, México sigue siendo el principal receptor de remesas en la región con 21.6 mil millones de dólares, seguido por Guatemala con 5.1 mil millones de dólares. Los flujos de remesas a América Latina y el Caribe continúan siendo una importante fuente de ingresos para millones de familias. Las remesas implican fuentes de ahorro y de acumulación de activos para las crisis proyectadas en los movimientos demográficos que se avecinan. Esto representa una oportunidad para que las instituciones ofrezcan productos financieros y de ahorro que respondan a esta necesidad específica de la población migrante. El suceso migratorio tiene un profundo impacto social a escala de hogares y comunidades. Sin embargo, la falta de una adecuada captación de las remesas, la pérdida de capital humano y la desprotección de los derechos humanos, son preocupaciones ineludibles en este fenómeno.

Son diversos los factores para la emigración latinoamericana y caribeña. Unos es el incremento en los índices de violencia acompañados con la reducción de trabajos estables. También afecta el incremento de la pobreza

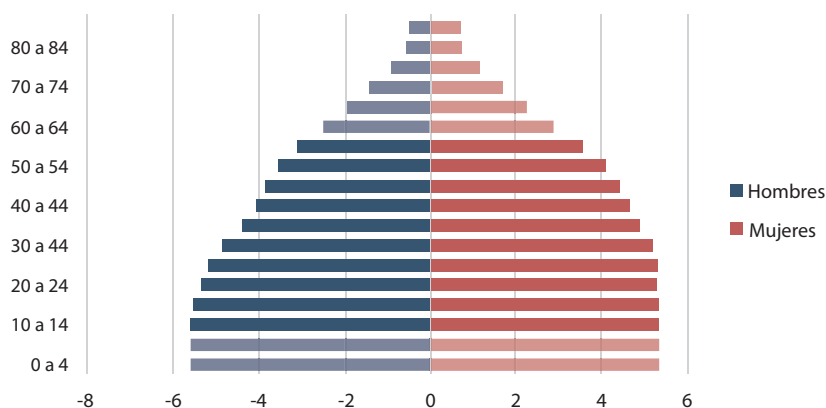
y la desigualdad en la distribución del ingreso. Todos repercuten en una búsqueda de mejores opciones de vida fuera del país de origen, particularmente de jóvenes en edad de trabajo. En este sentido un caso preocupante sería el de Honduras, quien dadas sus condiciones socio-económicas, no ha podido establecer estrategia de aprovechamiento del bono demográfico y el efecto migratorio ha implicado la pérdida de población joven y menos nacimientos.

Los países de América Latina que viven o pronostican en breve el bono demográfico, enfrentarán desafíos en materia económica y educativa. También deberán establecer resistentes demandas a los países desarrollados que favorezcan la integración de los inmigrantes para aumentar el flujo de remesas y su utilización productiva. Además deberán invertir en la obtención de personal joven calificado y la generación de empleos formales para ellos, involucrando al sector empresarial, a fin de que contribuyan a la incremento de recursos para gastos de salud y pensiones futuras.

### **México y su bono demográfico**

Actualmente comienzan a reflejarse cambios en la estructura de edad de la población en México que se asocian con la reducción de la tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida. Desafortunadamente, no se ha establecido un plan para afrontar esta oportunidad y sacar la mayor ventaja desde el 2025 y hasta su término. De acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional de Población (Conapo), 65.5 % de la población actual está en edad laboral (15-60 años); 28.7 % tiene entre 0 y 14 años, y sólo 5.8 % (unos seis millones de personas son adultos de 60 años o más) (ver gráfica 5). Al incrementarse la población productiva en relación a la población en edad escolar o de retiro, es posible generar mayor riqueza, se reducen gastos en educación y salud, lo que da una posibilidad de ahorro e inversión económica.

Gráfica 5. Pirámide poblacional 2025



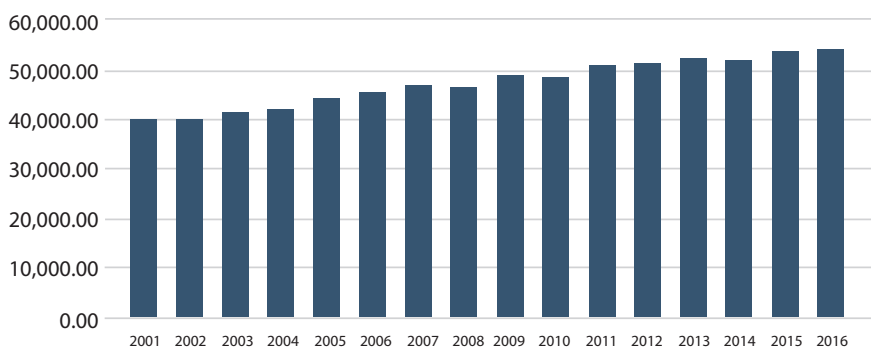
Fuente: Conapo (2016).

Según datos de Conapo (2016), en el 2008 había 45 menores de 15 años y 8.6 individuos mayores de 60 por cada 100 personas en edad laboral, en México, lo que representa una razón de dependencia de 53.7. Esta alcanzará su mínimo en el año 2020, con un valor de 45 dependientes por cada 100 individuos en edad laboral. Asimismo, se calcula que desde 2012 el número de adolescentes comenzó a disminuir mientras que la población entre 20 y 24 años comenzó a descender en el 2015. El envejecimiento de la población mexicana se consolidará en 2035, cuando la población en edad avanzada supere a la infantil. No aprovechar el bono demográfico, no sólo implicará dejar sin empleo a quienes lo soliciten cuando sean jóvenes, sino que en un futuro no habrá recursos suficientes para ser atendidos durante su vejez.

La “ventana de oportunidad” llamada bono o dividendo demográfico estará abierta transitoriamente en México a partir de 2018. Esto nos obliga a analizar dos aspectos fundamentales: las condiciones educativas y la generación de empleos para estos jóvenes en un escenario en el que la desocupación se ha incrementado en un 74.9 % (Inegi 2016a). Cabe estimar que la demanda de empleos continuará creciendo sin que se pueda vislumbrar un crecimiento económico sostenido que haga meritorio un equilibrio entre oferta y demanda. Se requerirá de una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) constante de 4.6 por ciento (a la fecha es de 2.3) para que el número de empleos formales pueda absorber a casi el 85 por ciento del total de la población económicamente activa en el 2030.

Para el 2015, la población económicamente activa en México fue de 53.8 millones de personas, equivalente a 60.4 por ciento de la población total mayor a 15 años de edad (ver gráfica 6). Por su parte, la población ocupada fue de 43 millones 255 mil 217 personas, de las cuales solo el 37 por ciento (15 millones 931 mil 880) cuenta con acceso a seguridad social. Implica que más de 27 millones carecen de esta prestación y tampoco generarán cotización alguna para una pensión. De acuerdo con el Inegi, esto representa un aumento de 1.7 millones de personas respecto a igual periodo del año anterior (Inegi 2016b).

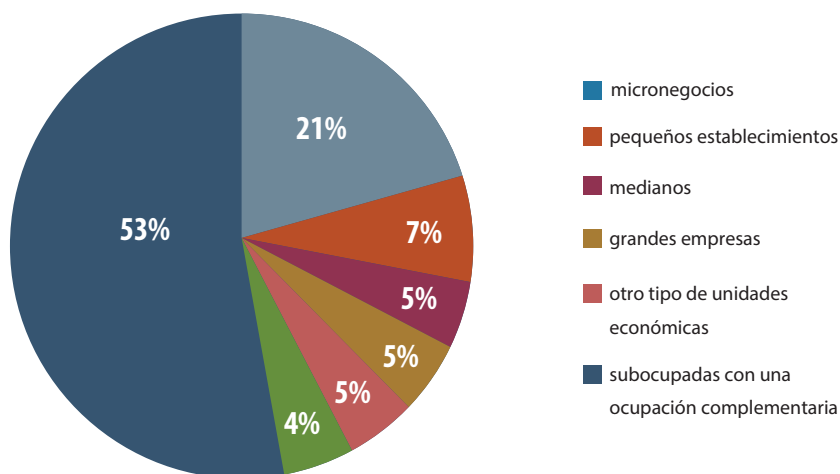
Gráfica 6. Población económicamente activa (PEA) (2001-2016)  
(Miles de personas)



Fuente: Inegi (2016).

En cuanto a las modalidades de empleo, sin considerar el agropecuario, 20.6 millones de personas se emplearon en micronegocios, 7.6 millones en pequeños establecimientos, 5 millones en medianos, 4.7 millones en grandes empresas y 4.9 millones en otro tipo de unidades económicas. Además, 4.4 millones de personas están subocupadas con una ocupación complementaria (ver gráfica 7). Por su parte, hay 30 millones de personas en todas las modalidades de empleo informal. Esto representa 52.8 por ciento del total de la población ocupada. Cabe señalar que hubo un incremento de 4 por ciento respecto al 2014. Por su parte, la población desocupada, es decir quienes reportaron no haber trabajado, es de 2.2 millones de personas.

Gráfica 7. Características y modalidades de empleo (2014)



Fuente: elaborado con datos de Inegi (2014).

A manera de ejemplo, el bono demográfico en nuestro país se ha comenzado reflejar en el estado de Jalisco en esta década dadas sus características demográficas. Para 2013, Conapo estimó en 4 millones 973 mil 083 el número de personas jaliscienses en edad de trabajar, lo que representó el 64.6 por ciento de su población total en ese año. En poco más de 20 años, su fuerza laboral creció en un 67 por ciento. Para 2020, habrá 5 millones, 474 mil 344 personas en edad productiva de las cuales se estima que el 51.5 por ciento serán mujeres.

Cuadro 3. Jaliscienses en edad de trabajar (bono demográfico)

Población	2013	2020
Mujeres	2 565,052	2 821,579
Hombres	2 408,031	2 652,765
Total	7 687,673	8 318,158

Fuente: gobierno del estado de Jalisco (2013).

Cuadro 4. Metas en el Plan Estatal de Desarrollo 2018 del estado de Jalisco

Indicador	Línea Base	2018	% de Mejora
Tasa de desempleo (%)	4	4	18.53
Tasa de ocupación informal (%)	27.3	25.87	5.23
Inversión extranjera directa (MDD)	781.2	939.65	20.28
Patrones registrados IMSS	77,236	81,473	5.48
Posición en el PIB nacional	4	4	0
Índice de Competitividad estatal	13	11	15.38
Ingreso por hora trabajada (pesos)	33.43	42.9	28.32
Población en pobreza (%)	39.8	35	12.06
Gasto destinado a inversión pública (%)	6.4	8	25
Participación exportación nacional (%)	10.93	11.38	4.11
Derrama económica turismo (MDP)	33, 295	41,393.60	24.32
Grado promedio escolaridad (años)	9	9.5	5.55
Rezago educativo (%)	40.3	33	18.11
Cobertura educativa superior 19-24 años (%)	25.38	40	57.6

Nota: MDD (Millones de pesos). Fuente: gobierno del estado de Jalisco (2013).

El aprovechamiento del bono demográfico parte de ejercer una considerable presión en el mercado de trabajo para la generación de un mayor número de empleos formales y bien remunerados. El Plan Estatal de Desarrollo 2018 del estado de Jalisco incluye, entre otras, las siguientes metas, consideradas con mayor impacto para el aprovechamiento del bono:

1. Reducir la tasa de desempleo 18.53%.
2. Reducir la tasa de ocupación informal en 5.23%.
3. Incrementar el registro patronal en IMSS en 5.48%.
4. Incrementar el ingreso promedio por hora trabajada de 33.43. a 42.9 pesos.
5. Disminuir la tasa de ocupación informal en 5.23% y la de pobreza en 12%.
6. Ampliar la cobertura educativa de nivel superior al 40% incrementando en un 57.76% sobre la línea base.

Cabe mencionar que, la mayor parte de los trabajadores tiene ingresos no mayores a tres salarios mínimos y un importante número gana de uno a dos salarios mínimos. Esto representa un gran reto para cumplir con el indicador citado en el Plan Estatal respecto al incremento salarial (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. Los ingresos de los trabajadores jaliscienses en salarios mínimos (SM)**

<b>Total</b>	<b>3 283,411</b>
Hasta uno	9.48%
Más de uno a dos	23.37%
Más de dos a tres	27.07%
Más de tres a cinco	21.33%
Más de cinco	8.26%
No recibe ingreso	5.84%
No especificado	4.64%

Fuente: gobierno del estado de Jalisco (2013).

Sin duda, este esfuerzo requiere de cambios estructurales en la legislación laboral y educativa locales, así como la implantación de políticas públicas de inclusión nacional y sostenible dentro de las siguientes administraciones. Además, recordemos que el bono demográfico será nacional, por lo que el esfuerzo de un solo estado sería de mínimo impacto. Deben establecerse estrategias regionales en aquellos estados en los que se refleje mayormente este cambio demográfico.

### ¿Qué hacer? ¿Hemos perdido la oportunidad del bono demográfico?

La oportunidad de un bono demográfico tendrá su término entre 2030 y 2035 según Conapo. Para el 2034 será demasiado tarde para generar bonos o economías que favorezcan a la población dependiente, la cual iniciará su incremento en el 2050. Dentro de 24 años, en nuestro país habrá la misma cantidad de longevos que de niñas y niños. Es decir, la proporción se incrementará a 116 mayores de 60 años por cada quince menores de 15 años.

En nuestro país, los sectores parecen enfocarse en desperdiciar esa oportunidad histórica. La oportunidad que ofrece el bono demográfico se escapa con el desempleo, la informalidad, la delincuencia y la migración internacional. Para capitalizarla a favor se necesitaría cumplir al menos con dos condiciones. La primera es contar con una población joven con mayor nivel educativo. Es importante para asegurar la sustentabilidad a largo plazo e impulsar el cambio estructural y el desarrollo requerido para generar aprendizaje, capacidades de innovación y una sociedad de



conocimiento. Para ello, se deben establecer políticas públicas que promuevan el aumento de la oferta educativa y la matrícula a nivel educación media superior y superior. Asimismo, hay que elevar la calidad de la educación en todos sus niveles y establecer vínculos sólidos entre el sector educativo y empresarial, para la certificación y desarrollo de competencias, generación de fuentes de empleo formales y becas empleo.

El panorama educativo de las personas jóvenes en Latinoamérica y México, muestra que la educación primaria es ya casi universal. Ha dejado de ser una limitante para la expansión a nivel secundaria, haciendo más fluida la transición entre ambos ciclos de estudio. Sin embargo, la oferta matricular de secundaria hacia la educación media y de ésta última a la media superior, se van reduciendo. Con ello se cierra la oferta de oportunidades de estudio y la posibilidad de inclusión. Existe necesidad urgente de ampliar la cobertura educativa a favor de la población joven con contenidos atractivos, constantes y de calidad que favorezcan la permanencia y no la deserción.

Por otro lado, en un estudio reciente, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE a) hace hincapié en la importancia del desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación, considerando que a mayor número de años de escolaridad habrá mejores oportunidades laborales. Enfatiza también, la necesidad de mejorar las oportunidades de inserción laboral para su aprovechamiento productivo y de innovación. En suma, se debe generar un puente entre la educación y el empleo a favor de la población joven que les permita transitar de la condición de dependencia a su propia autonomía y sustentabilidad económica.

Con lo anterior no descartamos la amplia oferta de mecanismos y modalidades que ha establecido la Secretaría de Educación Pública (SEP) para ampliar la cobertura en educación técnica y media superior. Entre ellos figura el Programa “Construye T” que, en colaboración con Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), busca el desarrollo de capacidades psicosociales. También se ofrecen los programas “Yo no abandono” para la conclusión de estudios y el “Modelo de Formación Dual para el Desarrollo de Competencias”. Este último retoma elementos del modelo dual desarrollado en 2013 por la SEP, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la asesoría de la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria (CAMEXA), con el que los estudiantes desarrollan conocimientos y competencias en las empresas vinculando teoría y práctica en el desarrollo de habilidades.

Aunque estos esfuerzos buscan la inclusión, lamentablemente no se han movido las cifras de empleo, calidad educativa. El índice matricular es muy bajo y no responde a las demandas de un bono demográfico próximo. Además, sigue habiendo jóvenes egresados de la educación media superior tecnológica sin experiencia laboral, con escaso capital social. Algunos de ellos se han formado en un número reducido de carreras y muchas de ellas están saturadas dentro del mercado laboral. Lo que conlleva que las tasas de desempleo y subempleo sean elevadas, los ingresos limitados y que haya suficientes ofertas laborales formales que aseguren prestaciones y seguridad social.

La segunda condición, estrechamente ligada a la anterior, se dirige al sector productivo. Hay que generar oportunidades de empleo consistentes y con salarios justos para los jóvenes que se incorporan a la población económicamente activa (PEA). Desafortunadamente, estas son escasas en nuestro país y por ello muchos jóvenes optan por iniciarse en grupos delictivos.

Hoy hay más de 29 millones de personas excluidas del mercado de trabajo formal, se registran más de 16 millones de delitos y se estima una migración de 371 mil connacionales a Estados Unidos. En 2050 lo harán 398 mil 89, lo que supone también una pérdida de bono demográfico. El índice de pobreza no está exento del análisis, ya que en los últimos dos años ha aumentado en el grupo de edad productiva. Al constituirse, la Reforma Laboral prometió la creación de alrededor de un millón de empleos formales. Sin embargo, las cifras indican que solo se alcanzará la mitad, lo que muy probablemente se deba a una desarticulación entre los esfuerzos educativos y las ofertas de laborales por parte del sector productivo.

Se estima que la demanda de empleos continúe creciendo, aunque difícilmente alcanzaremos a revertir el lento avance del aparato productivo y tampoco un crecimiento sostenible que de equilibrio a entre la oferta y demanda laboral para responder al dividendo demográfico del bono. Se requerirá de un crecimiento constante del PIB de 4.6 por ciento a fin de que el número de empleos formales, bien remunerados y con prestaciones puedan absorber al 85 por ciento que representará la población económicamente activa en el 2030 y hasta la conclusión estimada del bono demográfico. Se requiere de una contribución mayor y participación más sólida y comprometida de todos los sectores productivos. Esta debe ser diversificada y sistémica, a fin de responder a la demanda de la población económicamente activa que no siempre se encuentran en las grandes ciudades.

En conclusión, México tiene un gran reto de crecimiento económico por el bono demográfico. Hay que atender esta condición emergente, también para evitar una crisis económica y hasta humanitaria. Si sumamos el aumento de la delincuencia organizada y el incremento de la vejez para el año 2050, de no tomar medidas inmediatas para la generación de mayores y mejores oportunidades educativas y de empleo remunerado, los costos sociales serán muy altos para los jóvenes y las siguientes generaciones. El reto consiste en poner en práctica y de manera efectiva las reformas estructurales y políticas públicas de desarrollo sostenible que involucre a todos sus actores y den respuesta a este desafío.

## Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. Aumentan remesas a Centroamérica y el Caribe; caen a México y Sudamérica. Comunicado de prensa, 10 de junio. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2014-06-10/informe-sobre-remesas-2013-del-fomin,10838.html>.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2002. Los adultos mayores en América Latina. Datos e indicadores. Boletín informativo. [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/3/9353/boletin\\_envejecimiento.PDF](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/3/9353/boletin_envejecimiento.PDF).
- Cepal. 2005. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie población y desarrollo número 58. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7197-dinamica-demografica-desarrollo-america-latina-caribe>.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). 2016. *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. México: Conapo.
- De Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Székely. 2016. *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco 2013-2033. [file:///C:/Users/Perla%20Praz/Downloads/PED-Jalisco\\_2013-2033-ACT2016.pdf](file:///C:/Users/Perla%20Praz/Downloads/PED-Jalisco_2013-2033-ACT2016.pdf).
- Inegi (Instituto Nacional de estadística y Geografía). 1970. IX Censo General de Población 1970. Tabulados básicos. Población media.
- \_\_\_\_\_. 2011. Censo de Población y Vivienda 2010, Tabulados básicos del cuestionario básico. Población media.
- \_\_\_\_\_. 2012. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población de 15 años y más. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/Inegi>.
- \_\_\_\_\_. 2016a. Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2016. Boletín de prensa No. 209/16, 13 de mayo del 2016. [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe\\_ie/enoe\\_ie\\_2016\\_05.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie_2016_05.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2016b. Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2016. Cuadro resumen. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.
- Imjuve (Instituto Mexicano de la Juventud). <http://www.gob.mx/imjuve>.
- Langner, Ana. 2016. "22% de los jóvenes en México son "ninis": OCDE. *El economista*, 5 de octubre. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/10/05/22-jovenes-mexico-son-nini-ocde>.

Martínez, Cano y Soffia. 2014. Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. Serie población y desarrollo número 109. <http://www.cepal.org/es/comunicados/cerca-de-285-millones-de-latinoamericanos-y-caribenos-viven-fuera-de-sus-paises-de>.

Martins, Alejandra. 2013. “La oportunidad de oro que América Latina no se puede perder”. *BBC Mundo*, 13 de agosto. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130814\\_poblacion\\_jovenes\\_am](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130814_poblacion_jovenes_am).

OCDE (Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica). 2016. Panorama de la sociedad 2016. Un primer plano sobre los jóvenes. ¿La situación en México? <https://www.oecd.org/mexico/sag2016-mexico.pdf>.

OIT (Organización Internacional de Trabajo). a. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

Pinto Aguirre, Guido. 2016a. El bono demográfico en América Latina: el efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población. *Población y Salud en Mesoamérica* 13 (1): 1- 18. <http://dx.doi.org/10.15517/psm.v13i2.21863>.

\_\_\_\_\_. 2016b. El Bono Demográfico: Una Oportunidad de Crecimiento Económico. *Revistas bolivianas*. <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/umbr/n22/a09.pdf>.

# Un análisis de la evolución de salarios y la desigualdad económica en México por cohortes

Raymundo M. Campos Vázquez<sup>1</sup>

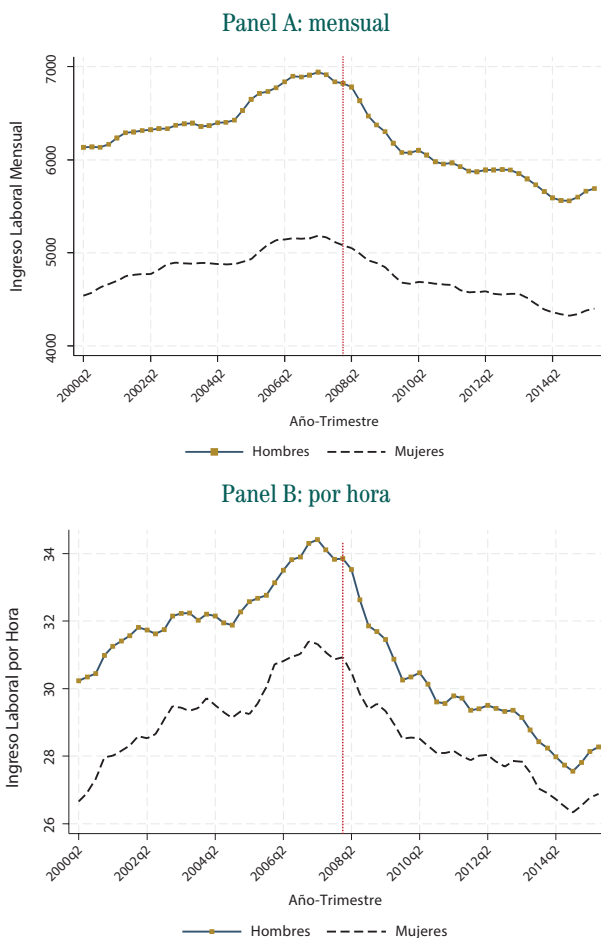
**E**n el periodo 2007-2008, Estados Unidos entró en una grave crisis económica como consecuencia de una burbuja hipotecaria originada por el incremento de los créditos *subprime*. Esta crisis tuvo efectos de contagio en las economías de América Latina mediante tres canales: 1) la disminución del crédito, 2) la reducción de las exportaciones y 3) la caída de los precios relativos de las materias primas (Banco Mundial 2008). En México, una de las variables afectadas fue el salario.

La gráfica 1, muestra que hasta antes de que estallara la crisis, los salarios de los trabajadores en México estaban mejorando. Sin embargo, la crisis cambió la tendencia favorable y los salarios, en términos reales, empezaron a caer. Hasta el tercer trimestre del 2015 ha ocurrido una reducción en el ingreso laboral mensual y por hora del 17% para los hombres y del 14% para las mujeres.

---

<sup>1</sup> El autor es profesor-investigador de El Colegio de México, y tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de California, Berkeley.

Gráfica 1. Evolución del ingreso laboral promedio 2000-2015



**Nota:** precios del primer trimestre de 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad, que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura.

**Fuente:** cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

El objetivo de este estudio es analizar la evolución de los salarios y la desigualdad económica en México. La finalidad es investigar quiénes fueron los trabajadores que se vieron más perjudicados en la reducción del salario después de la crisis del 2008. El análisis es realizado por cohortes para que nos ayude a identificar a este grupo y así poder formular políticas adecuadas para frenar la caída del ingreso salarial.

Los principales resultados indican que, después de la crisis macroeconómica del 2008, el salario real de los hombres se redujo en 17% y el de las mujeres disminuyó en 14%. En el percentil 90, los hombres tuvieron una reducción del 25% en su ingreso y las mujeres del 16%. Al considerar el nivel educativo, las personas con universidad experimentaron en promedio una reducción del 22% en su salario, lo cual fue similar para los trabajadores con preparatoria.

La comparación entre los ingresos del 2015 y los del 2005, para 24 grupos de análisis, muestra que en el promedio los hombres con estudios universitarios, de 51 años en adelante son los que enfrentaron la mayor reducción en su ingreso laboral (28%). Las mujeres que se vieron más perjudicadas en su percepción de ingresos fueron aquellas con estudios de preparatoria y 51 años o más. Las personas menos perjudicadas fueron aquellas con los niveles educativos más bajos, quienes inclusive tuvieron incrementos salariales reales.

## Literatura previa

### *Evolución de salarios y desigualdad salarial en México*

En la década de 1980 y hasta mediados de la década de 1990, ocurrieron cambios significativos en la economía mexicana. La reforma económica, que trajo consigo la privatización de empresas nacionales, la apertura de los mercados y restricciones en salarios y precios como medio para combatir la inflación, tuvo efectos sobre la estructura salarial en México. Usando datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) 1988-1993, Meza (1999) observó que los salarios aumentaron en términos reales, con excepción de los salarios antes del percentil 10 de la distribución. Esto estuvo directamente relacionado con el incremento en los años de educación, tal como lo observó Zamudio (2001) en el periodo 1984-1996.

En ese lapso de tiempo la desigualdad salarial aumentó y existen tres posibles razones para explicarlo. La primera es la disminución del salario mínimo real. Fairris et al. (2008) encuentran que el salario mínimo es utilizado como un salario de referencia, ya que los salarios se fijan en múltiplos de éste. Los trabajadores cuyos ingresos se encuentran en la parte baja de la distribución están más ligados a los cambios en el salario mínimo, y es por esto que la disminución en el salario mínimo pudo ser uno de los motivos por los cuales la desigualdad salarial aumentó.



La segunda razón es que la demanda de mano de obra calificada rebasó la oferta, por lo que se incrementaron los retornos relativos de la educación y esto aportó al empeoramiento de la desigualdad salarial (Campos et al. 2014; Barceinas y Raymond 2006; Meza 1999; López-Acevedo 2008; Cragg y Epelbaum 1996).<sup>2</sup> La última razón del aumento en la desigualdad es que la apertura de la economía favoreció más a la mano de obra calificada.<sup>3</sup> Burgos y Mungaray (2008) y Hanson (2003) encuentran evidencia para esta hipótesis.

En el periodo 1994-2006, el salario por hora aumentó en términos reales para los trabajadores con menores salarios y disminuyó para los trabajadores con los salarios más altos. Mientras que en el periodo 2006-2010, hubo una ligera disminución en el salario de las personas con los menores salarios (Campos et al. 2014).

También, se encontró que la desigualdad disminuyó después de la segunda mitad de la década de 1990 (Barceinas y Raymond 2006; Esquivel et al. 2010). Campos et al. (2014) muestran que la desigualdad se redujo entre 1996 y 2006, debido a que la oferta de trabajadores capacitados superó a la demanda. Además, Robertson (2007) menciona que la caída de la desigualdad se debió en parte al crecimiento de la demanda de trabajadores con menor educación por parte de las maquiladoras que estaban en expansión. Campos et al. (2014) observan que aumentó ligeramente la desigualdad debido al debilitamiento en la demanda relativa de trabajadores menos capacitados (con secundaria o menos) de 2006 a 2010.

### *Evolución de los salarios y desigualdad salarial por cohortes*

Algunos de los estudios sobre cohortes se enfocan en el análisis del impacto del tamaño de la cohorte de nacimiento sobre el salario. En la década de 1960, Estados Unidos experimentó un crecimiento significativo en la tasa de natalidad. Entender los efectos en el salario causados por el significativo incremento de la fuerza laboral de jóvenes motivó el análisis de cohortes.

Para el caso de Estados Unidos, diversos autores coinciden en que pertenecer a una cohorte de mayor tamaño implicó la existencia de efectos negativos sobre el salario (Anderson 1978; Freeman 1979; Levine y Mit-

---

2 En específico, Alarcón y Domínguez (2014) observaron que en la década de 1980, la proporción de población joven con educación superior creció aproximadamente 7%, mientras que el PIB nacional decreció un 4%, lo que posiblemente ocasionó que la demanda laboral se viera superada por la oferta.

3 Ghiara (1999) proporciona evidencia de que las reformas comerciales conllevaron brechas salariales importantes entre los trabajadores capacitados y los menos capacitados.

chell 1988; Fair y Domínguez 1991). Los efectos más grandes fueron para los trabajadores con mayores niveles de educación. Al respecto, Welch (1979) y Stapleton y Young (1988) sugieren que el valor presente del ingreso esperado en el ciclo vital para las cohortes de trabajadores más educados disminuyó ya que la educación reduce la sustitución entre trabajadores jóvenes y mayores.<sup>4</sup>

Moffat y Duncan (2013) utilizan datos de 21 países para estudiar el efecto del tamaño de la cohorte sobre el salario, ante la disminución de jóvenes y el incremento en la proporción de personas más educadas en Europa. Los autores usan el método de variables instrumentales y consideran a la tasa de natalidad en el momento del nacimiento. Muestran que el tamaño de la cohorte tiene efectos negativos sobre el salario de los hombres, en particular en los más educados. No obstante, esos efectos negativos del tamaño de la cohorte no son persistentes, tal como lo muestran Wright (1991) en Reino Unido y Mosca (2009) en Italia. Además, Mosca (2009) encuentra que el tamaño de la cohorte también reduce las oportunidades de empleo de los hombres con menores niveles educativos y salarios bajos.

Ornstein (2011) analiza las trayectorias de los ingresos por cohorte y periodo en Canadá entre los años 1970 y 2000 y encuentra que la edad en la que los hombres alcanzan el ingreso más alto se incrementó alrededor de 10 años. En 1970, el ingreso más alto se encontraba entre los 40-44 y en el periodo 1995-2000 entre los 50-54. En parte, se explica por la tendencia decreciente de los retornos a la educación universitaria, en particular entre 1970 y 1980 cuando la primera generación de cohorte grande de graduados entró a la fuerza laboral.

Recientemente, Bönke et al. (2015) utilizan datos de 35 cohortes de nacimiento entre 1935 y 1969 para analizar la desigualdad de los ingresos laborales anuales y los ingresos laborales en el ciclo de vida en Alemania. Encuentran que la desigualdad por el ingreso en todo el ciclo de vida es menor que la desigualdad por ingreso anual, con una proporción de 2/3 entre la primera y la segunda. La mayor desigualdad por ingresos anuales se alcanza a los 35 años. Destaca que los hombres del oeste de Alemania, que nacieron a principios de 1960, son más propensos a tener mayor desigualdad de ingresos que sus padres.

---

4 Existen otros análisis que revisan el efecto del tamaño de la cohorte sobre el mercado laboral. Tal es el caso de Slack y Jensen (2008) quienes usan datos de Estados Unidos de 1974-2004 para estimar el efecto sobre el subempleo. Los autores encuentran que las personas de cohortes grandes son más propensas a estar subempleadas, con efectos diferentes según el nivel educativo.

En el caso de América Latina, Bukstein (2013) estudia la evolución de la desigualdad salarial en Uruguay mediante las cohortes de los nacidos entre 1920 y 1984. Encuentra que la desigualdad salarial creció entre 1933 y 1966 y lo atribuye al aumento de los años de escolaridad promedio y la disminución de su dispersión. Para las cohortes más jóvenes, la educación no logra explicar el patrón observado de reducción y luego crecimiento en la desigualdad.

González et al. (2009) utilizan datos de Portugal para analizar la brecha salarial por sexo existente entre los trabajadores de distintas cohortes. Los resultados muestran que esta brecha es menor en los trabajadores más jóvenes que en los mayores. La mayor parte de la brecha salarial se debe a factores de discriminación. La brecha salarial entre sexos en las cohortes mayores se ha mantenido constante a través del tiempo, mientras que en las más jóvenes se ha reducido. Esto sugiere que la brecha salarial entre sexos se reducirá conforme se sustituyan las cohortes más grandes por las más jóvenes y se produzca mayor inversión en la educación de las mujeres.

En Estados Unidos, Maume (2004) hace un análisis de cohortes sobre la discriminación salarial por grupos: hombres negros, mujeres blancas y mujeres negras. Los resultados muestran que, en los primeros años, las minorías jóvenes estuvieron más cerca de una paridad salarial con los hombres blancos de lo que lo estuvieron las cohortes de mayor edad. Sin embargo, ninguna de las cohortes ganó terreno sobre los hombres blancos durante el ejercicio de su profesión. La mayoría de las cohortes sufrió una erosión salarial significativa.

Berloffa y Villa (2010) realizan un análisis para el caso de Italia y encuentran que el ingreso mensual individual es menor para individuos nacidos en la década de 1960 en relación a las personas de las cohortes de 1930 y 1940. La reducción encontrada va del 7% al 30% según la edad y el percentil. Esto implica dificultades para mantener hijos, por ello disminuyó la tasa de natalidad y se redujo el tamaño de las cohortes siguientes.

En México, los estudios realizados sobre cohortes son escasos. Benita (2014) usa datos de trabajadores de 25 a 59 años de edad provenientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2012 para estudiar las diferencias salariales entre cohortes de trabajadores con estudios universitarios y de preparatoria. Encuentra que la elasticidad de sustitución entre grupos de edad es alrededor de 1.7, y de casi 3 entre trabajadores universitarios y aquellos con preparatoria. Esto sugiere que los

empleadores consideran fácilmente sustituibles a los trabajadores hombres con preparatoria y con universidad. Pero, entre jóvenes y viejos con el mismo nivel educativo no parece haber una sustitución perfecta.

Benita encuentra además que la diferencia de las brechas salariales por nivel educativo de los trabajadores hombres de 25-29 años y de 45-49 se incrementó después de la crisis de 2008. La crisis tuvo un efecto adverso en los trabajadores jóvenes con educación universitaria, pues la diferencia salarial entre ellos y los que cuentan con educación preparatoria ha disminuido. Más que un beneficio para los trabajadores con educación preparatoria, esto representa una disminución del retorno a la universidad, lo que podría implicar un desincentivo a la obtención de mayores niveles educativos.

El análisis de cohortes en México es un campo poco explorado. Con este estudio se pretende contribuir a entender el impacto de la crisis macroeconómica del 2008 sobre el salario y sobre la desigualdad económica en diferentes cohortes. Esto es importante pues proporciona evidencia empírica para proponer políticas que ayuden a frenar la caída del salario de los trabajadores mexicanos.

## Datos y resultados

Los datos utilizados para el análisis provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del segundo trimestre de 2000 a 2004 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2005 al tercer trimestre de 2015.<sup>5</sup> Con excepción de algunos casos, la muestra de estudio se conforma por personas entre 14 y 65 años de edad que trabajan un número de horas positivas y que reciben un pago positivo por concepto de su trabajo. Se eligieron personas en este rango de edad para poder observarlos en su etapa económicamente activa.<sup>6</sup>

En la tabla 1 se observan las estadísticas descriptivas de la muestra de estudio, separadas por sexo y por año de observación. El número de horas trabajadas a la semana se redujo en 0.45 horas entre 2000 y 2005 y la

---

5 Estas encuestas son trimestrales y tienen la estructura de datos tipo panel rotativo en la que en cada trimestre se reemplaza al 20% de la muestra después de que cada hogar fue encuestado 5 veces. Estas encuestas son representativas a nivel nacional, a nivel entidad y por área metropolitana. El cuestionario incluye información socioeconómica y demográfica, pero no incluye información sobre el consumo o activos en el hogar.

6 Para estimar el ingreso laboral por hora, se dividió el ingreso laboral mensual por 4.33 veces el número de horas trabajadas a la semana. Al estimar las estadísticas se usó el factor de expansión de la encuesta por el número de horas trabajadas.

reducción fue mayor para las mujeres. Entre el 2005 y 2015, el número de horas de trabajo disminuyó en 0.26 horas, pero la reducción de horas fue mayor para los hombres.

Entre 2005 y 2015, hubo cambios considerables en la composición de la fuerza laboral por nivel educativo. Como los mayores cambios ocurrieron entre 2008 y 2015, el enfoque será en estos años. El porcentaje de trabajadores en los niveles bajos de educación disminuyó y, por lo tanto, el porcentaje de trabajadores más educados aumentó. En particular, el porcentaje de personas sin instrucción disminuyó 5.1 puntos porcentuales y el de personas con primaria terminada se redujo en 3 puntos porcentuales, con un mayor cambio entre los trabajadores hombres. En el caso de los trabajadores con estudios universitarios, el porcentaje de mujeres aumentó en 2.7 puntos porcentuales, mientras que el de los hombres creció 1.2 puntos.

El ingreso laboral mensual, en promedio, se mantuvo constante entre 2005 y 2008. Mientras que, entre 2008 y 2015, el ingreso mensual de los hombres se redujo \$1,023 pesos y \$628 el de las mujeres. Por su parte, el ingreso por hora de los hombres disminuyó en promedio \$4.92 pesos y el de las mujeres \$3.42 pesos. Además, las personas de menores ingresos se vieron menos perjudicadas por la disminución en el ingreso por hora entre 2008 y 2015 que las personas de mayores ingresos. La mayor reducción se observa en el percentil 90 de la distribución, donde los trabajadores hombres perdieron \$11.5 pesos en su salario por hora y \$8.6 pesos en lo que a las mujeres respecta. Es por ello que la desigualdad del ingreso por hora, medida con el coeficiente de Gini, ha disminuido en este lapso de tiempo.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

	2005			2008			2015		
	Todos	Hombres	Mujeres	Todos	Hombres	Mujeres	Todos	Hombres	Mujeres
No. Obs.	579,622	374,435	205,187	592,249	377,209	215,040	447,962	281,419	166,543
Edad	36.36	36.69	35.75	36.76	36.98	36.37	37.94	37.87	38.07
Horas trabajadas a la semana	44.31	47.13	39.18	43.86	46.78	38.74	43.60	46.58	38.56
Sin instrucción (%)	18.74	19.88	16.66	16.05	17.01	14.36	10.91	11.62	9.71
Primaria (%)	22.81	23.98	20.68	21.92	23.15	19.75	18.96	20.20	16.87
Secundaria (%)	26.18	27.47	23.83	28.14	29.44	25.87	31.45	32.94	28.94
Preparatoria (%)	18.44	15.92	23.03	19.21	17.00	23.09	22.21	20.63	24.86
Universidad (%)	13.83	12.75	15.80	14.68	13.40	16.93	16.47	14.60	19.62
Ingreso laboral mensual	6068.36	6681.32	4993.04	6063.79	6685.57	5010.44	5177.97	5662.46	4382.39
<b>Ingreso laboral por hora</b>									
Media	31.69	32.69	29.56	32.10	33.03	30.17	27.66	28.11	26.75
P10	9.29	9.99	8.21	10.45	11.00	9.17	10.04	10.71	9.27
P25	14.64	15.53	13.45	15.72	16.37	14.26	14.51	15.43	13.75
P50	22.26	23.42	20.49	23.11	24.07	21.22	20.73	21.43	19.35
P75	35.37	35.76	33.26	35.96	36.68	34.05	31.14	31.55	30.08
P90	59.93	59.93	59.47	59.71	59.91	59.21	49.24	48.38	50.63
Gini	0.43	0.43	0.44	0.41	0.41	0.43	0.38	0.37	0.40

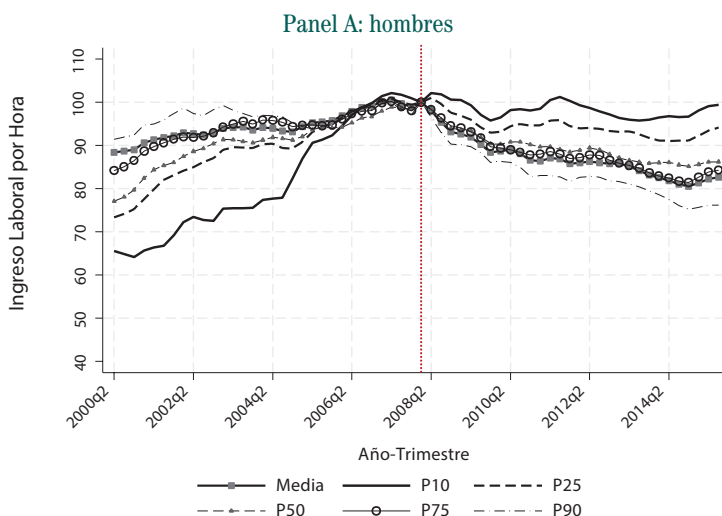
Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Para los años 2005 y 2008 se usa la información de los trimestres 1 a 4, mientras que para el año 2015 se utiliza la información de los trimestres 1 a 3.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

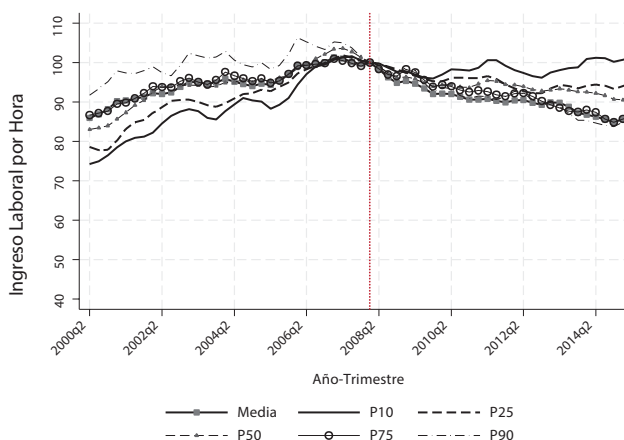
En la gráfica 2 se presenta la evolución del ingreso laboral por hora tomando como base el primer trimestre del 2008. Antes del 2008, el ingreso laboral presentaba una tendencia creciente, tanto para hombres como para mujeres. Los hombres con menores ingresos laborales vieron crecer su salario más rápidamente entre 2000 y 2008, respecto al resto de los trabajadores. En los años posteriores al inicio de la crisis, los ingresos laborales de las personas que recibían los salarios más bajos se redujeron a lo más 4.5%. Se observa también que, hasta el último trimestre del 2014, los ingresos de las mujeres se habían mantenido relativamente estables, y que los salarios empezaron a crecer en términos reales para ambos sexos en el primer trimestre del 2015.

Los ingresos de las personas en la parte alta de la distribución crecieron a una menor tasa en comparación con el resto de la distribución del 2000 al 2008. Después de la crisis, los hombres de la parte alta de la distribución experimentaron la mayor caída de los salarios por hora. Para finales del 2008, los hombres del percentil 90 vieron una reducción de su salario del 11% en términos reales. La tendencia decreciente siguió y para el tercer trimestre de 2015 su salario disminuyó 25% en términos reales. Para las mujeres de la parte alta de la distribución, la reducción salarial fue del 16%. Este comportamiento puede explicar la caída de la desigualdad salarial en cada sexo y también la mayor desigualdad salarial de las mujeres respecto a la de los hombres en años recientes (ver gráfica3).

Gráfica 2. Evolución del ingreso laboral por hora (base 2008.1=100)



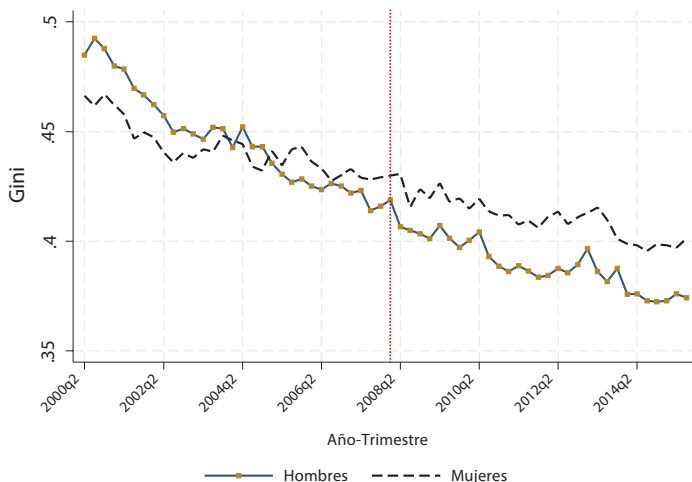
Panel B: mujeres



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Gráfica 3. Evolución de la desigualdad salarial medida con el ingreso por hora y sexo



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago.

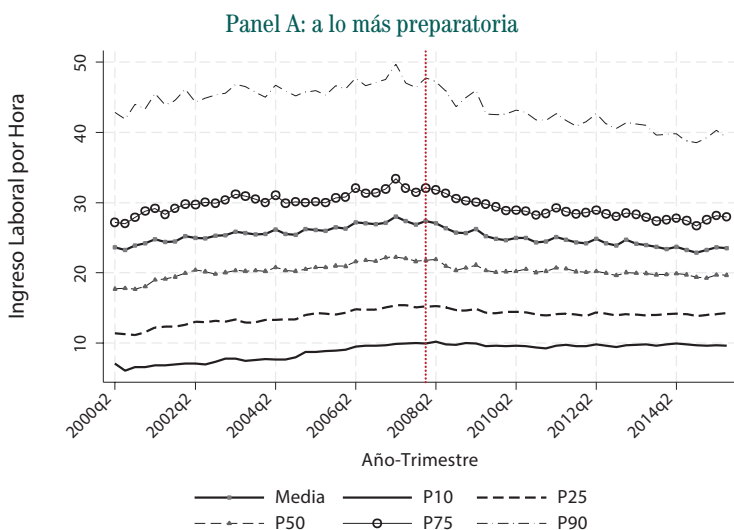
Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.



En las gráficas 4 y 5 se presenta la evolución del salario por hora y nivel educativo en el promedio y para ciertos percentiles de la distribución. En el promedio de los percentiles 10, 25, 50, 75 y 90, los salarios de las personas con menores niveles educativos experimentaban incrementos reales antes de la crisis. Posteriormente, los ingresos se redujeron. Respecto al nivel de ingresos del 2008, los ingresos de las personas con a lo más estudios de preparatoria cayeron 14% al tercer trimestre del 2015. El salario de los trabajadores con menores niveles de ingreso laboral se redujo 3% y el de las personas cuyos salarios están en el percentil 90 17%.

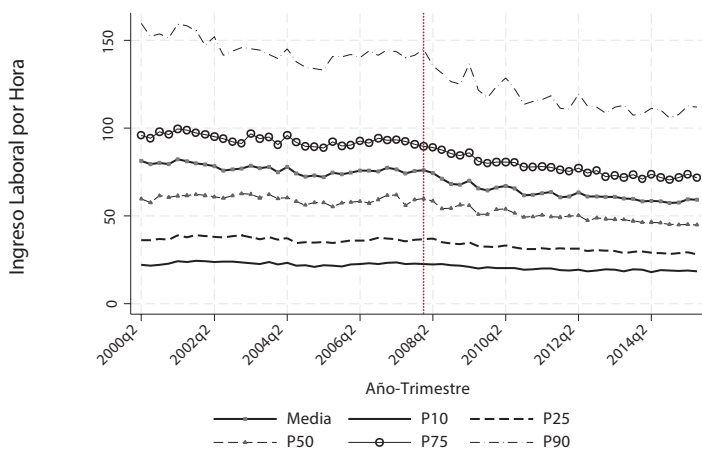
Por su parte, las personas con estudios universitarios habían experimentado reducciones en el salario desde el 2000 y la crisis sólo aceleró la contracción. Respecto al salario de 2008, el ingreso laboral de las personas con nivel universitario se redujo 22% en promedio, de manera similar a la reducción de las personas con estudios de preparatoria (ver gráfica 15 de en el apéndice).<sup>7</sup>

Gráfica 4. Evolución del ingreso laboral por hora y nivel educativo



<sup>7</sup> En la gráfica 15 del apéndice se muestra la evolución del salario promedio separado por nivel educativo. Respecto al nivel de ingresos del año 2008, los ingresos han caído en 9% para las personas sin instrucción educativa, 13% para las personas primaria completa, y 16% para las personas con estudios de secundaria.

Panel B: universidad

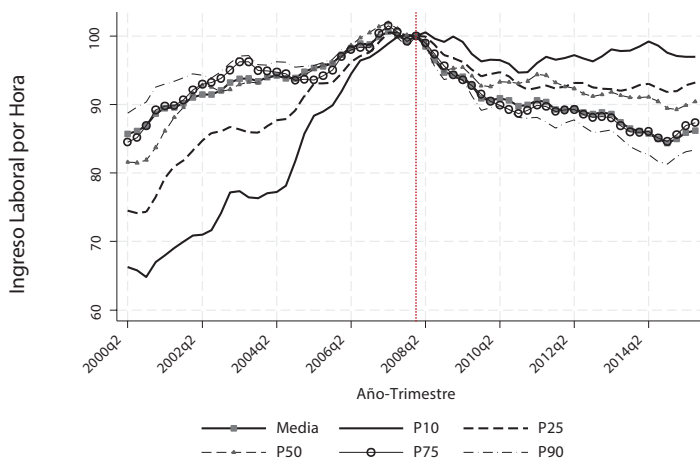


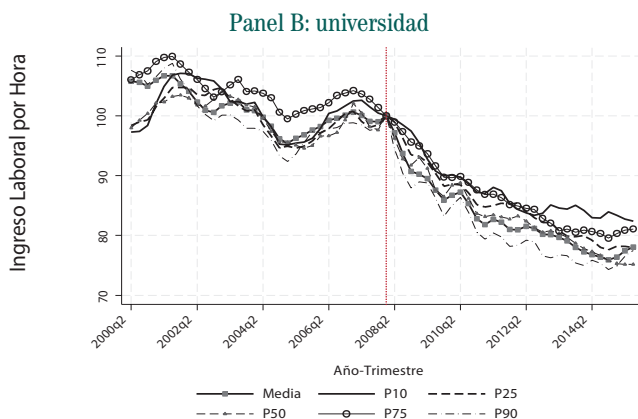
Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Sin instrucción se refiere a las personas que tienen entre 0 y 5 años de escolaridad. Primaria se refiere a personas que tienen entre 6 y 8 años de educación. Secundaria se refiere a personas que tienen entre 9 y 11 años de escolaridad. Preparatoria se refiere a personas que tienen entre 12 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen más de 16 años de escolaridad.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Gráfica 5. Evolución del ingreso laboral por hora (base 2008.1=100) y nivel educativo

Panel A: a lo más preparatoria





**Nota:** precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura. A lo más prepa se refiere a la muestra de personas que tienen entre 0 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen al menos 16 años de educación.

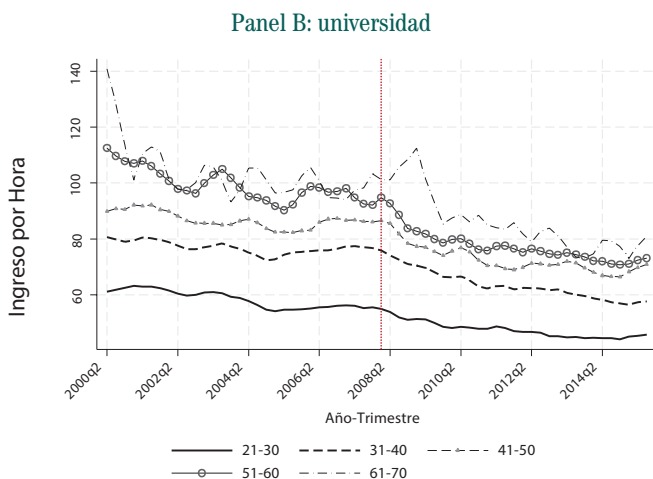
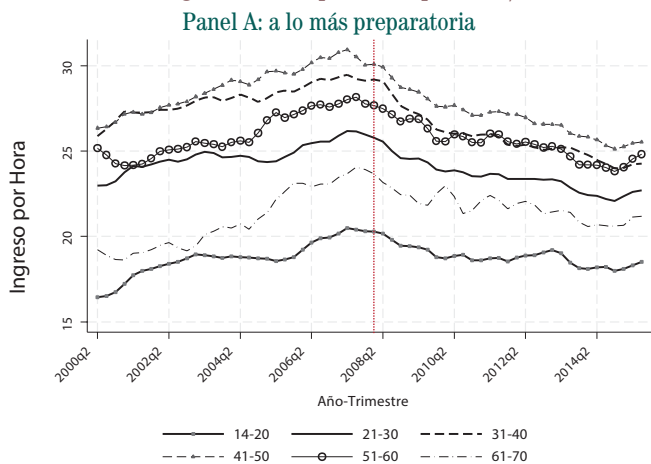
**Fuente:** cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

En la gráfica 6 se presenta la evolución del salario promedio por hora por grupo de edad con la finalidad de identificar los efectos propios de distintos momentos como la entrada al mercado la laboral y cuando ya se tiene experiencia. Dada la diferencia en los niveles educativos, la muestra se separó en dos: personas con a lo más estudios de preparatoria completa y personas con al menos estudios universitarios completos. Las personas con niveles de estudio bajos alcanzan el punto máximo de su ingreso promedio en el rango de edad de 41-50 años. Las personas con estudios superiores llegan al nivel máximo al menos a los 51 años.

Después de la crisis del 2008, los trabajadores de 31 a 40 años, dentro del grupo de personas con estudios a lo más preparatoria, fueron los que enfrentaron una mayor reducción del ingreso (ver gráfica 7). En 2015, esta reducción fue del 19% con respecto al ingreso que percibían en el 2008. Por su parte, las personas de 61 a 70 años fueron quienes tuvieron la menor reducción (8%).

Como se ha observado anteriormente, las personas con estudios universitarios experimentaron mayores reducciones en sus ingresos. La gráfica 7 muestra que los más afectados fueron los individuos entre 41 y 50 años con reducciones del 28%. Para el resto de las cohortes, los niveles de reducción relativos al 2008 son muy similares y están entre 17% (61 a 70 años) y 23% para el resto.

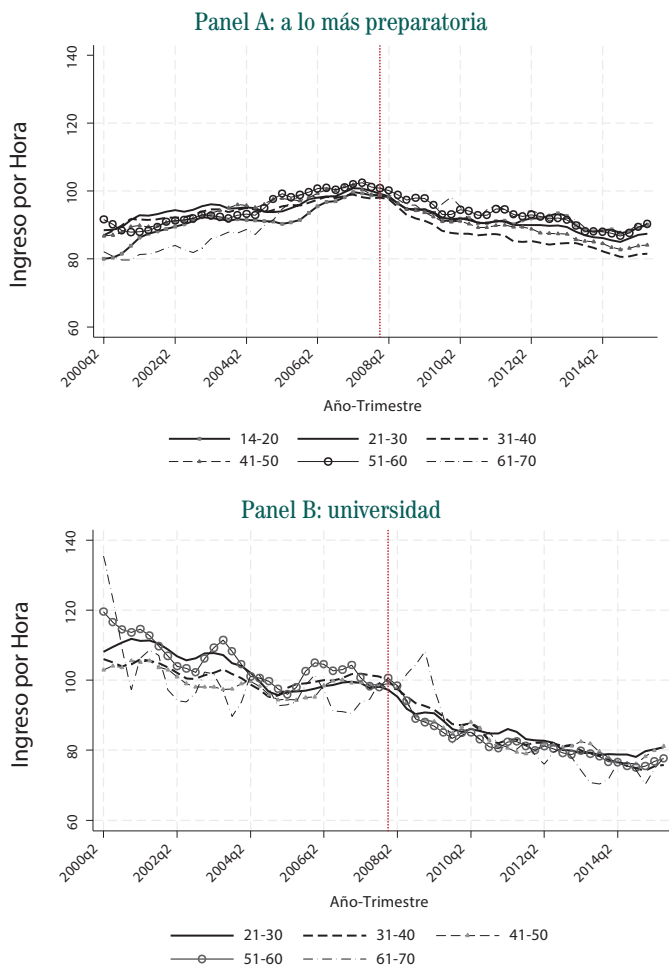
Gráfica 6. Evolución del ingreso laboral promedio por hora, nivel educativo y edad



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura. A lo más prepa se refiere a la muestra de personas que tienen entre 0 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen al menos 16 años de educación.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Gráfica 7. Evolución del ingreso laboral por hora, nivel educativo y edad (base 2008.1=100)



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura. A lo más prepa se refiere a la muestra de personas que tienen entre 0 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen al menos 16 años de educación.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

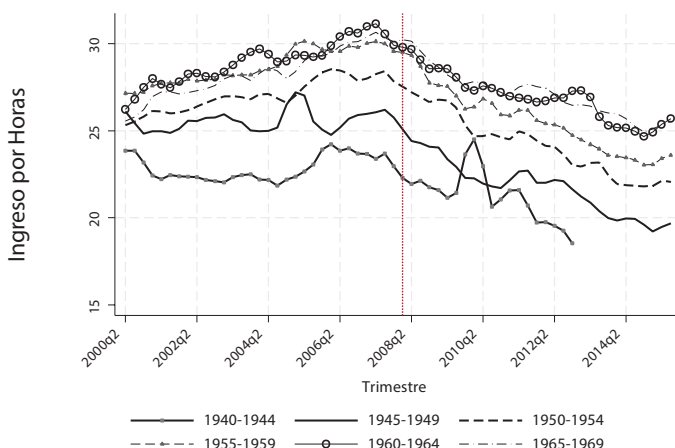
En las gráficas 8 y 9 se presenta la evolución del ingreso laboral por hora y cohorte. Para las personas que tienen a lo más preparatoria, en el panel A, se observa que en las cohortes entre 1940 y 1949 hubo una dis-

minución relativa del salario por hora entre los años 2000 y 2008. No obstante, para las cohortes entre 1950 y 1984, el salario previo al inicio de la crisis del 2008 mostraba una tendencia creciente que era más pronunciada en cohortes más jóvenes. Después de la crisis esta tendencia se revirtió y los menos afectados fueron los trabajadores de las cohortes más recientes.

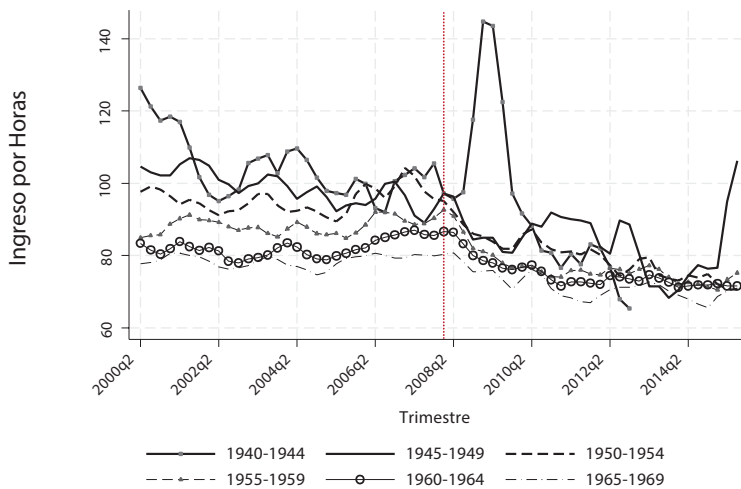
El salario por hora de los trabajadores que estudiaron a lo más preparatoria, de las cohortes entre 1985 y 1994, presentaba una tendencia creciente antes de 2008. Posterior a la crisis, la cohorte 1985-1989 mantuvo un nivel salarial constante. En contraste, el salario de la cohorte 1990-1994 creció incluso después de la crisis.

En el panel B de las gráficas 8 y 9 se observa que los trabajadores con estudios universitarios de las cohortes entre 1950 y 1969 mantuvieron un nivel salarial relativamente estable en el periodo 2000-2008. Después del 2008, su ingreso bajó, pero a los pocos años se estabilizó. Por su parte, en las cohortes entre 1970 y 1984 el salario por hora mantuvo una tendencia creciente hasta el 2008. La cohorte 1980-1984 mantuvo el ingreso por hora alcanzado en ese año. En cambio, el ingreso de las cohortes entre 1970 y 1979 sufrió una reducción, luego alcanzó un nivel que se mantuvo hasta el último trimestre del 2014. A partir del primer trimestre de 2015, hubo una recuperación en el salario de estas cohortes.

Gráfica 8. Evolución del ingreso laboral promedio por hora, nivel educativo cohorte  
De la cohorte 1940-1944 a 1965-1969  
Panel A: a lo más preparatoria

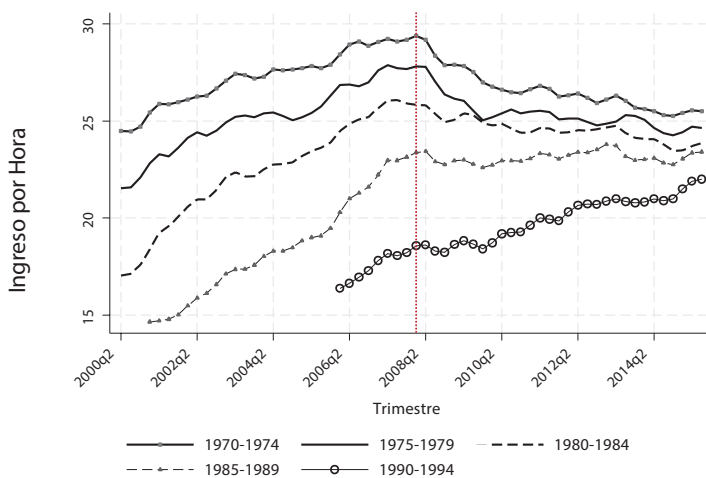


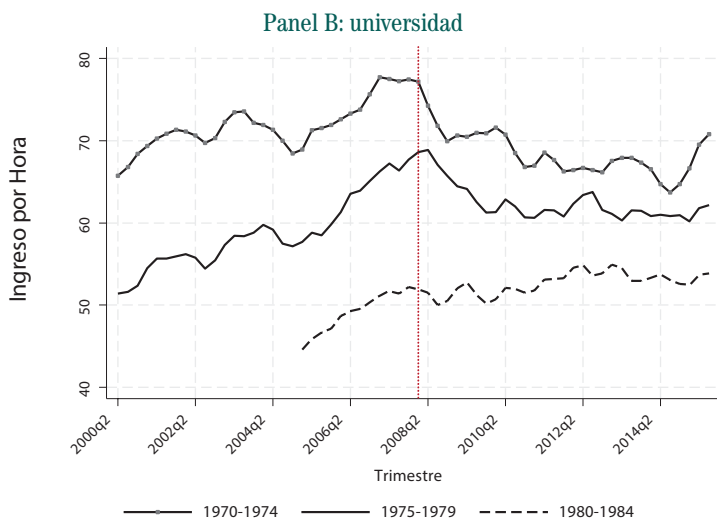
Panel B: universidad



De la cohorte 1970-1974 a 1990-1994

Panel A: a lo más preparatoria

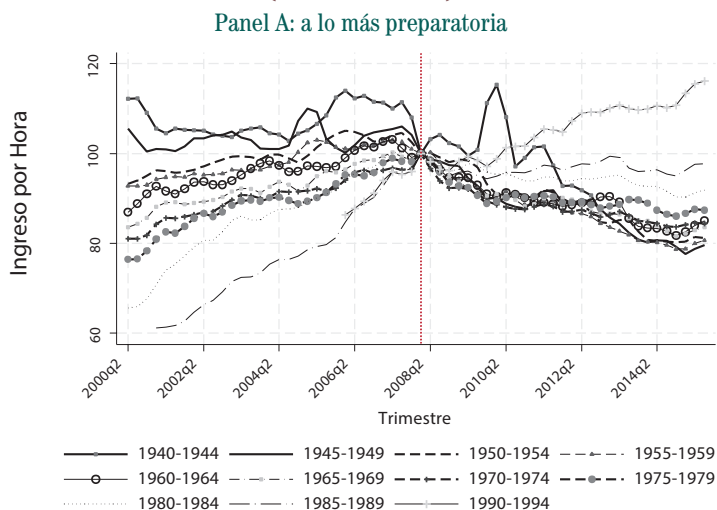




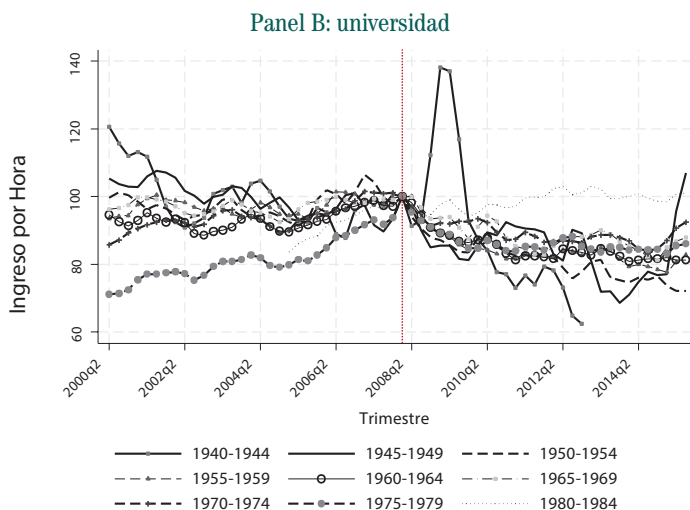
Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura. A lo más prepa se refiere a la muestra de personas que tienen entre 0 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen al menos 16 años de educación.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Gráfica 9. Evolución del ingreso laboral promedio por hora, nivel educativo y cohorte (base 2008,1=100)







**Nota:** precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Las líneas son suavizadas con un promedio móvil con peso de 0.4 para la observación actual y 0.3 para la observación previa y la futura. A lo más prepa se refiere a la muestra de personas que tienen entre 0 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen al menos 16 años de educación.

**Fuente:** cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Con el propósito de inferir qué trabajadores vieron más reducido su salario debido a la crisis del 2008, la muestra se dividió en grupos de análisis: sexo, educación (a lo más secundaria completa, preparatoria y universidad) y cohorte (14-30 años, 31-40 años, 41-50 años y 51 en adelante).

En la gráfica 8 se puede notar que los trabajadores que tienen a lo más secundaria concluida son los que tuvieron la menor reducción del ingreso por hora en el periodo 2005- 2015. Los trabajadores de 51 años en adelante incluso experimentaron un aumento en este tiempo.<sup>8</sup> Es importante notar que los trabajadores de 41 a 50 años con estudios de secundaria también presentan un ligero aumento del 0.9%, a diferencia de los más jóvenes (31-40 años) quienes vieron una disminución de 1.3%.

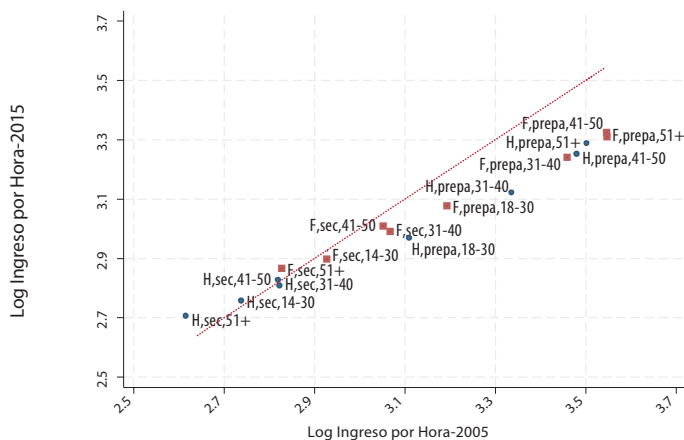
Los trabajadores con el mayor nivel educativo presentan la mayor reducción en su ingreso. En particular, los hombres universitarios de 51 años y más tuvieron en promedio una reducción salarial del 28%. Las mujeres de 51 años en adelante con preparatoria concluida, tuvie-

<sup>8</sup> En la gráfica 10 se analiza la relación existente entre el logaritmo del ingreso por hora del 2005 y el logaritmo el ingreso por hora del 2015 para cada grupo en el promedio.

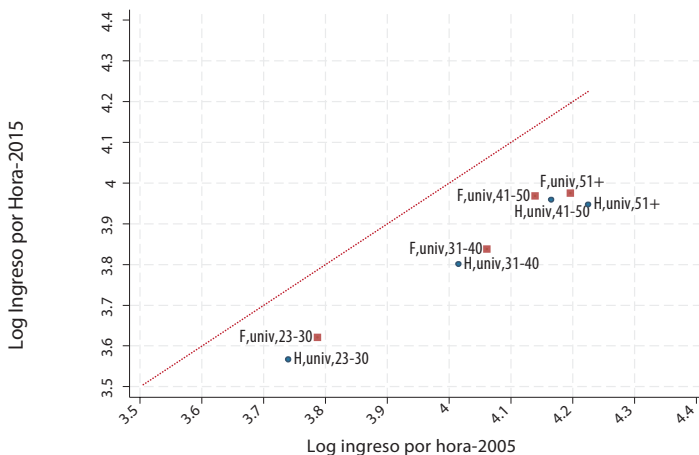
ron el mayor descenso salarial (24%). En la gráfica 9 se muestran los resultados de todos los grupos ordenados por proporción del cambio en el promedio entre 2005 y 2015.

Gráfica 10. Logaritmo del ingreso laboral promedio por hora 2005 vs logaritmo del ingreso laboral promedio por hora 2015, por sexo, educación y edad

Panel A: a lo más preparatoria



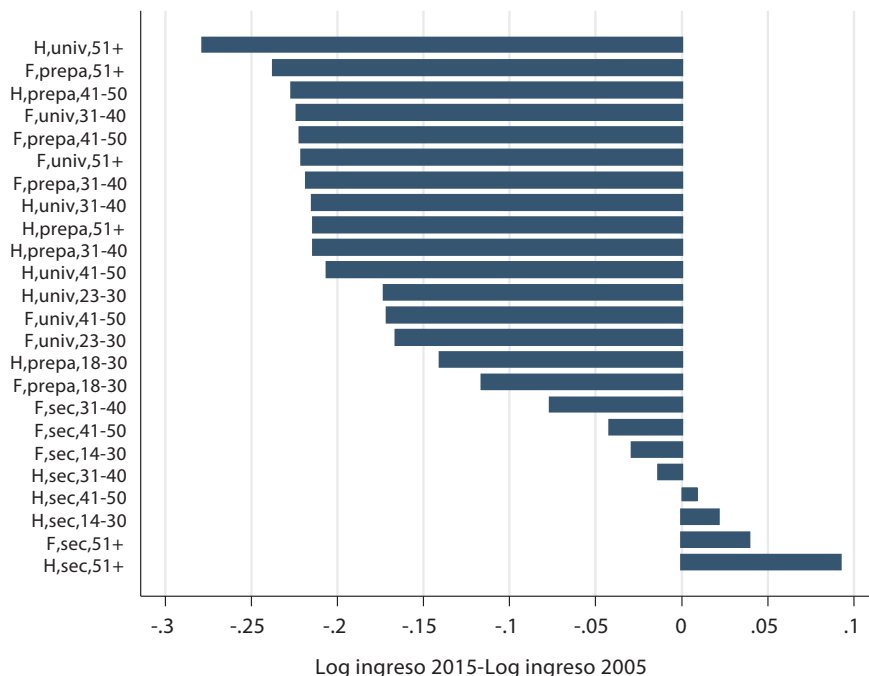
Panel B: universidad



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. En las estimaciones se incluyen todos los trimestres de 2005 y los primeros tres trimestres de 2015. *F* se refiere a mujer, *H* se refiere a hombre, *sec* representa a lo más 11 años de escolaridad, *prepa* representa entre 12 y 15 años de escolaridad, *univ* representa a lo menos 16 años de escolaridad.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

Gráfica 11. Diferencia del logaritmo del ingreso laboral promedio por hora 2015 y el logaritmo del ingreso laboral promedio por hora 2005, sexo, educación y edad



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. En las estimaciones se incluyen todos los trimestres de 2005 y los primeros tres trimestres de 2015 *F* se refiere a mujer, *H* se refiere a hombre, *sec* representa a lo más 11 años de escolaridad, *prepa* representa entre 12 y 15 años de escolaridad, *univ* representa a lo menos 16 años de escolaridad.

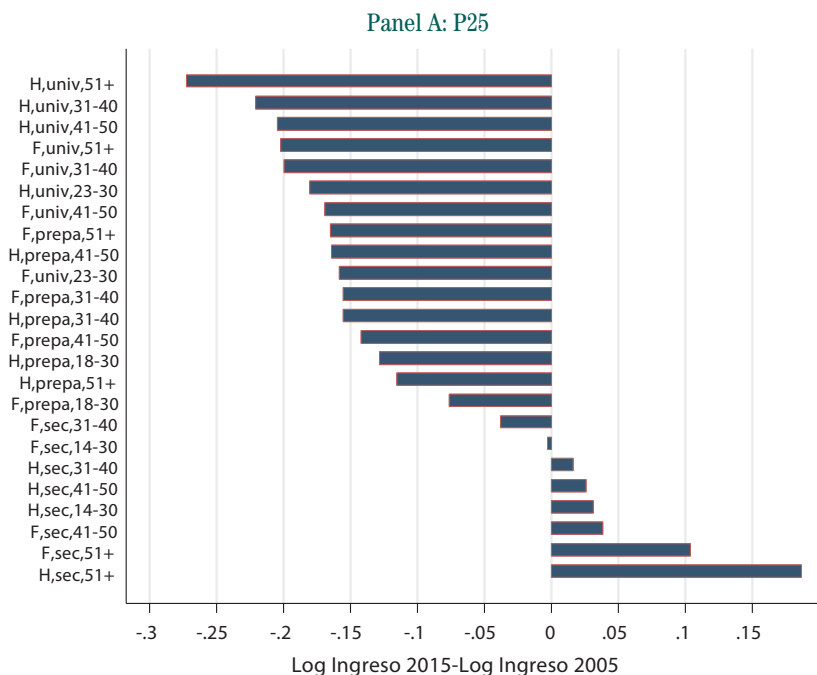
Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

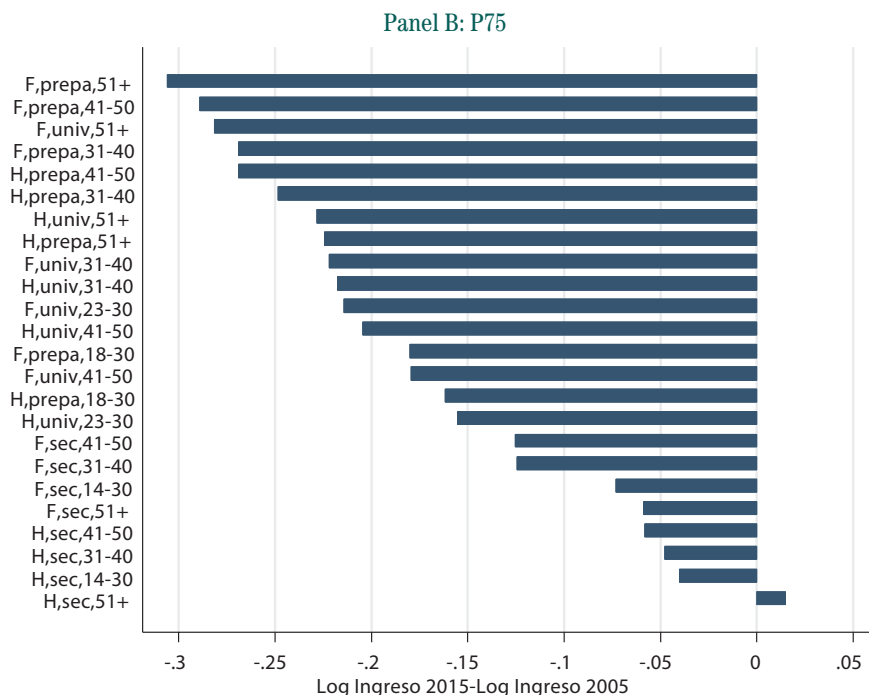
En las gráficas 10 y 11 se expone la proporción del cambio en el ingreso en los percentiles 25 y 75 de la distribución. Se observa que en el percentil 25, el grupo de trabajadores hombres mayores de 31 años con estudios universitarios presenta la mayor disminución del ingreso. Esta es del 27% para los trabajadores de 51 años en adelante y del 20% para las trabajadoras entre los 41 y 50 años. Ocurre lo opuesto en el grupo de trabajadores que a lo más estudiaron secundaria y de 51 años en adelante. Los ingresos de los hombres percibieron un aumento del 18 % entre 2005 y 2015 y los de las mujeres uno del 10.5%.

En el percentil 75 de la distribución se ubica el único grupo de trabajadores beneficiado entre 2005 y 2015: los hombres mayores de 50 años con estudios de secundaria. En contraste, las mujeres con educación prepa-

ratoria se vieron más perjudicadas. En específico, las mujeres de 31 a 40 años presentaron una reducción del 27%, las de 41 a 50 años del 29% y las de 51 años en adelante del 31%. El salario de las mujeres mayores de 50 años con estudios universitarios también disminuyó en 28%.

Gráfica 12. Diferencia del logaritmo del ingreso laboral por hora 2015 y el logaritmo del ingreso laboral por hora 2005, por sexo, educación y edad





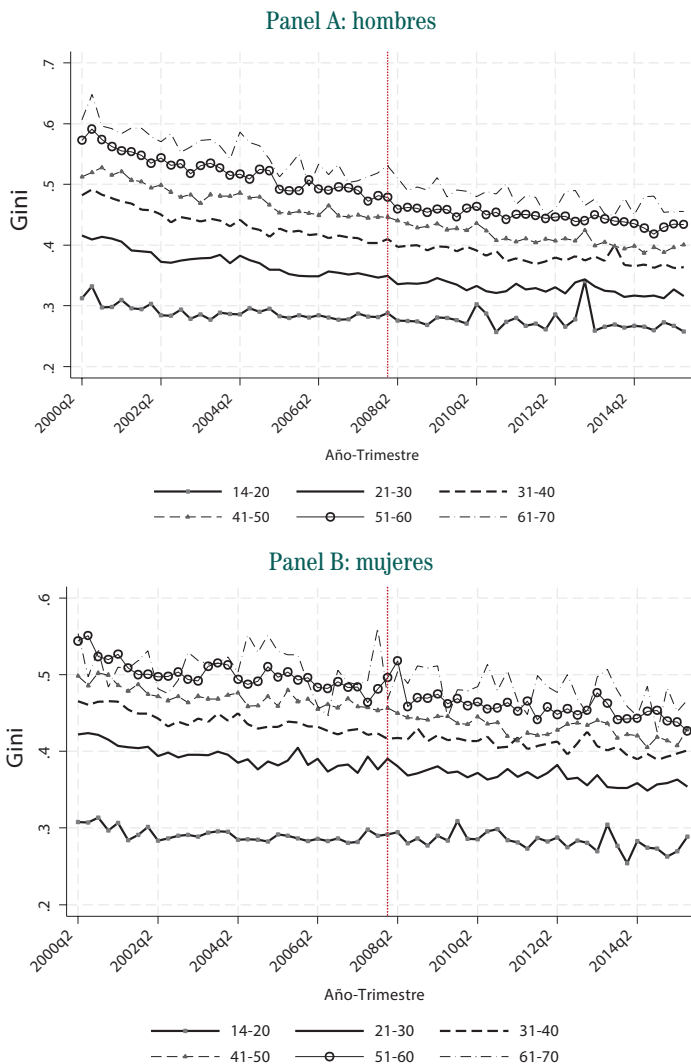
Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. En las estimaciones se incluyen todos los trimestres de 2005 y los primeros tres trimestres de 2015. *F* se refiere a mujer, *H* se refiere a hombre, *sec* representa a lo más 11 años de escolaridad, *prepa* representa entre 12 y 15 años de escolaridad, *univ* representa a lo menos 16 años de escolaridad.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

En la gráfica 13 se observan los resultados de la desigualdad salarial medida con el coeficiente de Gini. Una característica de la desigualdad salarial es que se incrementa entre los grupos de edad. En cada trimestre, la desigualdad salarial en un grupo de cierta edad es menor que la del grupo de edad siguiente, con excepción de la desigualdad salarial de las mujeres de 51-60 y 61-70 quienes tienen niveles similares de desigualdad.

Podemos notar que para ambos sexos, los trabajadores más jóvenes (14-20 años) han mantenido la desigualdad salarial en un mismo nivel en todo el periodo de tiempo analizado. No obstante, en los grupos de mayor edad, la desigualdad ha caído del 2000 a la fecha. Esta caída en la desigualdad es más pronunciada para los hombres. Esto es esperado ya que fueron ellos quienes tuvieron la mayor caída en el salario después de la crisis, como se observa en la tabla 1.

Gráfica 13. Evolución de la desigualdad salarial medida con el ingreso por hora, sexo y edad



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago.

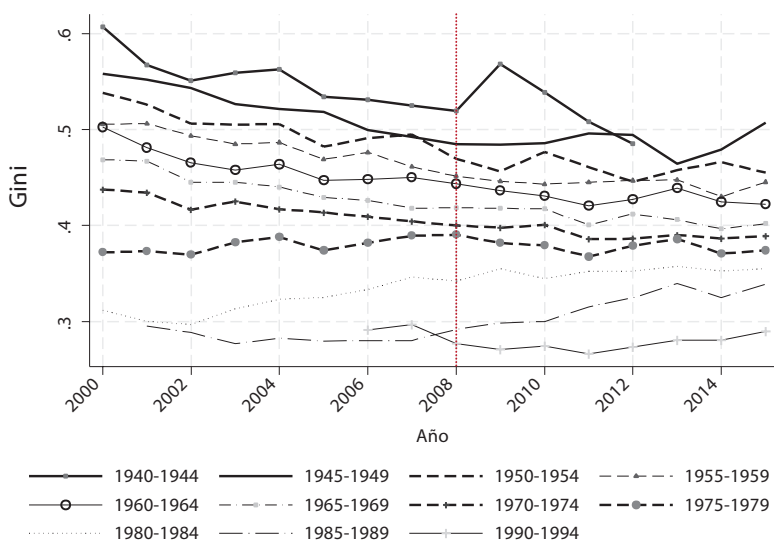
Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

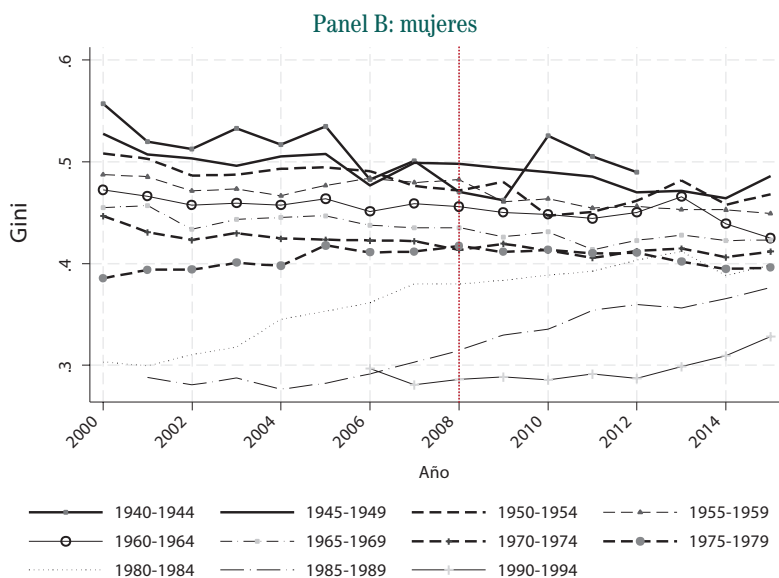
Entre 1980 y 1989 la desigualdad salarial creció en las cohortes (ver paneles A y B de la gráfica 14). A este crecimiento le antecede un periodo de estabilidad en la cohorte 1980-1984. El comportamiento, estabilidad-cre-

cimiento, podría darse en todas las generaciones cuando recién entran al mercado laboral como se deduce del comportamiento de la desigualdad en la cohorte de 1990-1994. Es la más reciente en el mercado laboral y la desigualdad se mantiene en niveles relativamente constantes hasta 2015. Debido al comportamiento histórico de las dos cohortes anteriores (1980-1984 y 1985-1989) se espera que la desigualdad salarial crezca.

La desigualdad salarial en la cohorte 1975-1979 se mantuvo constante. Debido al comportamiento observado en las dos cohortes siguientes (1980-1984 y 1985-1989), es probable que a dicho periodo de estabilidad le haya antecedido un periodo de crecimiento en la desigualdad. A causa de la tendencia en la desigualdad salarial de todas las cohortes anteriores (entre 1940-1974) se espera que la desigualdad salarial se reduzca en años posteriores.

Gráfica 14. Evolución de la desigualdad salarial medida a través del ingreso por hora, cohorte y sexo  
Panel A: hombres





**Nota:** precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 70 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago.

**Fuente:** cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

## Interpretación y conclusiones

Debido a la fuerte dependencia comercial con Estados Unidos, la crisis del 2008 afectó severamente a la economía mexicana. De acuerdo con Villarreal (2010), esta crisis financiera aumentó el desempleo en las grandes ciudades, alcanzando éste 7.6%. En el tercer trimestre del 2009, el número de empleos informales se duplicó con respecto al año anterior. La crisis desmotivó a la población de jóvenes para concluir una carrera universitaria y en 2009 se observó una tasa alta de deserción escolar. Por ello, esta población fue más propensa a emplearse en el sector informal con un salario bajo. Los que no abandonaron la escuela y terminaron una carrera universitaria enfrentaron dificultades para hallar empleo en su área de especialización.

Los salarios de los trabajadores mexicanos también se vieron desfavorecidos. En este estudio se analiza la evolución de los salarios y la desigualdad económica en México. Los resultados indican que, después de la crisis macroeconómica del 2008, el salario real de los hombres se redujo en 17% y el de las mujeres en 14%.



Además, se encontró evidencia de que la reducción en el salario fue menor para las personas con menores ingresos. En el percentil 90, los hombres tuvieron una reducción del 25% en su ingreso y las mujeres del 16%. Al considerar el nivel educativo, se detectó que las personas con universidad experimentaron en promedio una reducción salarial del 22%, la cual fue similar a la observada en los trabajadores con preparatoria.

Al comparar los ingresos del 2015 con los del 2005 entre 24 grupos de análisis, se observó que, en promedio, los hombres con estudios universitarios de 51 años en adelante enfrentaron la mayor reducción en su ingreso laboral (28%). Para el caso de las mujeres, las que se vieron más perjudicadas fueron las que tienen estudios de preparatoria y 51 años o más. Los menos afectados por la caída en el salario promedio fueron las personas con los niveles educativos más bajos, quienes incluso llegaron a tener incrementos salariales reales.

En el tercer cuartil de la distribución, las mujeres con estudios de preparatoria son las que tuvieron mayores reducciones en su percepción de ingreso. Entre 2005 y 2015, las de 51 años en adelante vieron una reducción del 31%, mientras que las mujeres de entre 31-50 del vieron uno de 28%.

Los resultados del análisis indican que las personas con mayor edad dentro del grupo con mayor nivel educativo son las que experimentaron las reducciones más fuertes en los ingresos. La crisis parece haber acelerado la tendencia decreciente en el salario de las personas con estudios universitarios. Esta tendencia a la baja respalda los resultados de Campos et al. (2015), quienes encontraron evidencia a favor de la hipótesis del efecto de habilidades obsoletas.

En general, la disminución en el salario real se observó en la mayoría de los grupos de edad y de educación. En el caso de los jóvenes con educación terciaria, el origen de la baja puede ser un efecto generacional, que consiste en menores habilidades de la generación en sí y/o de una preparación deficiente en sus estudios. Otra posibilidad es que la demanda laboral simplemente no creció al mismo ritmo que la oferta. Esto implicaría una caída salarial para todos los grupos, pero no puede explicar la razón de porqué los salarios de los trabajadores con mayor edad cayó más que el de los otros grupos.

Es posible que el grupo de trabajadores con mayor edad esté enfrentando un proceso de obsolescencia donde son sustitutos cercanos a trabajadores más jóvenes o a la tecnología. Como una opción para frenar

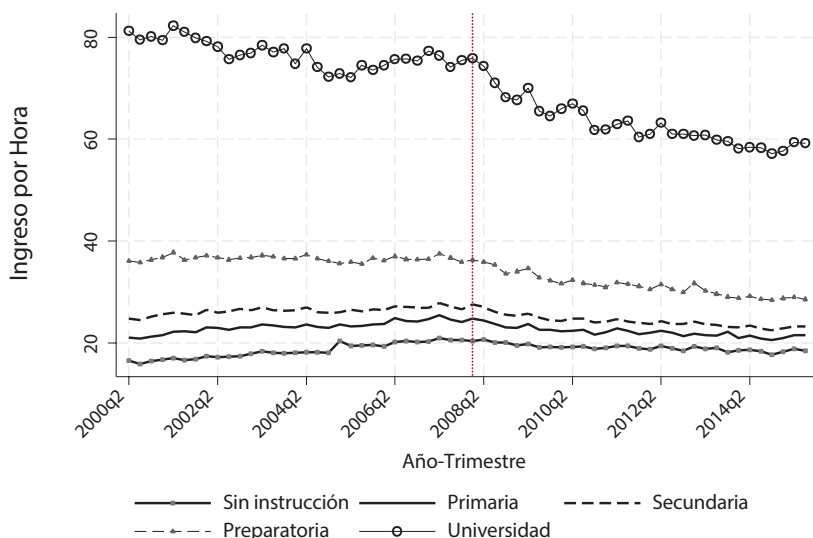
esta pérdida en el salario, se sugiere ofrecer cursos de actualización para alcanzar las habilidades que demanda el mercado laboral actual.

Entre otras posibilidades, Castro y Morales (2011) apuntan la necesidad de fortalecer la infraestructura regional para potenciar las características del lugar. Una mejor infraestructura regional implica una mayor integración de mercados de tal forma que los trabajadores puedan tomar ventaja de lo que ocurre en otros mercados.

Finalmente, la productividad del trabajador no aumentará en el largo plazo si la calidad de la educación no mejora. La calidad de la educación es un requisito indispensable, no solo para lograr mayor igualdad en el país, sino también porque es el elemento clave que pudiera detonar el crecimiento económico en el futuro.

### Apéndice

Gráfica 15. Evolución del ingreso laboral promedio por hora y nivel educativo



Nota: precios del primer trimestre del 2014. Muestra de personas de 14 a 65 años de edad que tienen un número positivo de horas trabajadas y reciben un pago. Sin instrucción se refiere a las personas que tienen entre 0 y 5 años de escolaridad. Primaria se refiere a personas que tienen entre 6 y 8 años de educación. Secundaria se refiere a personas que tienen entre 9 y 11 años de escolaridad. Preparatoria se refiere a personas que tienen entre 12 y 15 años de escolaridad. Universidad se refiere a personas que tienen más de 16 años de escolaridad.

Fuente: cálculos propios usando datos trimestrales de la ENOE y ENE.

## Referencias

- Alarcón, Gustavo y Marcos E. Domínguez. 2014. Diferencias en las remuneraciones al trabajo industrial en México. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Demografía* 5(1): 52-75.
- Anderson, Joseph. 1978. Substitution among age groups in the United States labor force. Research Paper no. 18, Williamstown, Mass, Williams College.
- Banco Mundial. 2008. Latin America and the Global Crisis. Office of Regional Chief Economist.
- Barceinas, Fernando y José Luis Raymond. 2006. Capital humano y desigualdad del ingreso en México, 1984-2000. *Investigación económica* 71-102.
- Benita, Francisco. 2014. A Cohort Analysis of the College Premium in Mexico. *Latinamerica Journal of Economics* 51(1): 147-178.
- Berloff, Gabriella y Paola Villa. 2010. Differences in equivalent income across cohorts of households: evidence from Italy. *Review of Income and Wealth* 56 (4): 693-714.
- Bönke, Timm, Giacomo Corneo, y Holger Lüthen. 2015. Lifetime earnings inequality in Germany. *Journal of Labor Economics* 33 (1): 71-208.
- Bukstein, Daniel. 2013. Análisis de la distribución del ingreso salarial en Uruguay usando cohortes sintéticas. Tesis de Maestría.
- Burgos, Benjamín y Alejandro Mungaray. 2008. Apertura externa, inequidad salarial y calificación laboral En México, 1984-2002. *Problemas del Desarrollo* 39 (152): 87-111.
- Campos-Vázquez, Raymundo, Gerardo Esquivel y Nora Lustig. 2014. The rise and fall of income inequality in Mexico, 1989-2010. En *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes y Lessons*, ed. Giovanni Andrea Cornia, 140. Oxford University Press.
- Campos-Vazquez, Raymundo M, Luis F Lopez-Calva y Nora Lustig. 2015. Declining wages for college educated workers in Mexico: are younger or older cohorts hurt the most? Technical Report.
- Castro David y Berenice Morales. 2011. Evolución de la desigualdad salarial regional en México, 1994-2003. *Frontera Norte* 23(45): 35-66.
- Cragg, Michael Ian y Mario Epelbaum. 1999. Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the incidence of reforms or the growing demy for skills? *Journal of Development Economics* 51 (1): 99-116.
- 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*, 134-174. Brookings Institution Press.

- Fair, Ray C y Kathryn M Dominguez. 1991. Effects of the Changing US Age Distribution on Macroeconomic Equations. *The American Economic Review* 1276–1294.
- Fairris, David, Gurleen Popli, y Eduardo Zepeda. 2008. Minimum wages y the wage structure in Mexico. *Review of Social Economy* 66 (2): 181–208.
- Freeman, Richard B. 1979. The Effect of Demographic Factors on Age-Earnings Profiles. *Journal of Human Resources* 14 (3): 289–318.
- Ghiara, R. 1999. Impact of trade liberalization on female wages in Mexico: An econometric analysis. *Development Policy Review* 17(2): 171-190.
- González, Pilar, Luis Delfim Santos, y María Clementina Santos. 2009. Education y gender wage differentials in Portugal: what can we learn from an age cohort analysis? *Education Economics* 17 (2): 263–278.
- Hanson, Gordon H. 2003. What has happened to wages in Mexico since NAFTA? Technical Report, National Bureau of Economic Research.
- Levine, Phillip B., y Olivia S. Mitchell. 1988. The baby boom's legacy: Relative wages in the twenty-first century. *American Economic Review* 78 (2): 66-69.
- López-Acevedo, Gladys. 2004. Mexico: evolution of earnings inequality y rates of returns to education (1988-2002). *Estudios económicos* 211–284.
- Maume, David J. 2004. Wage discrimination over the life course: a comparison of explanations. *Social Problems* 51 (4): 505–527.
- Meza, Liliana. 1999. Cambios en la estructura salarial de México en el período 1988-1993 y el aumento en el rendimiento de la educación superior. *El Trimestre Económico* 189–226.
- Moffat, John y Duncan Roth. 2013. The cohort size-wage relationship in Europe. Technical Report, Joint Discussion Paper Series in Economics.
- Mosca, Irene. 2009. Population ageing y the labour market: evidence from Italy. *Labour* 23 (2): 371–395.
- Ornstein, Michael. 2011. Cohort y period perspectives on gender, education, y earnings in Canada. *Canadian Public Policy* 37 (Supplement 1): S95–S113.
- Robertson, Raymond. 2007. Trade y wages: two puzzles from Mexico. *The World Economy* 30 (9): 1378–1398.
- Slack, Tim y Leif Jensen. 2008. Birth y fortune revisited: a cohort analysis of underemployment, 1974–2004. *Population Research y Policy Review* 27 (6): 729–749.
- Stapleton, David C., and Douglas J. Young. 1988. Educational attainment and cohort size. *Journal of Labor Economics* 6 (3): 330-61.
- Villarreal, M. Angeles. 2010. The Mexican economy after the global financial crisis, DTIC Document.

Welch, Finis. 1979. Effects of cohort size on earnings: the baby boom babies' financial bust. *The Journal of Political Economy* S65–S97.

Wright, Robert E. 1991. Cohort size y earnings in Great Britain. *Journal of Population Economics* 4 (4): 295–305.

Zamudio, Andrés. 2001. La escolaridad y la distribución condicional del ingreso. Una aplicación de regresión cuantil. *El Trimestre Económico* 68 (269): 39–70.

# Desigualdad y movilidad social de mujeres y hombres: progreso individual para la igualdad de género

Rodolfo De la Torre<sup>1</sup>

## Introducción

Las diferentes condiciones socioeconómicas de los hombres y las mujeres, las desigualdades al interior de cada grupo de población, así como el cambio en dichas condiciones, tienen particular importancia desde la perspectiva de las oportunidades de vida entre las cuales pueden elegir los individuos.

El conjunto de posibilidades de vida de las personas depende del número e importancia de las opciones abiertas para ser o hacer. Este constituye la libertad para elegir formas de vida diferentes. Los recursos materiales que se pueden poseer son medios para alcanzar esta libertad y no fines en sí mismos.

El placer, la felicidad o la satisfacción que se derivan de alcanzar lo que deseamos representan una valoración de nuestras opciones de vida. El bienestar subjetivo corresponde a las motivaciones para vivir y a la percepción de lo vivido, pero esta apreciación fluctuante no es la vida misma.

Por su parte, el nivel, la desigualdad y la expansión de libertad son conceptos estrechamente relacionados, aunque distintos, cuando se miran desde el ángulo de la movilidad social. Esta última perspectiva se concentra en examinar el progreso individual a partir de las situaciones de origen respectivas.

Al respecto, es importante el hecho que los puntos de partida para los progresos de mujeres y hombres son desiguales entre sí y al interior de cada grupo. Esto influye decisivamente en su movilidad social y afecta a su vez la posibilidad de alcanzar una sociedad con igualdad de oportunidades para todos.

1 Director del Programa de Desarrollo Humano con Equidad del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y profesor afiliado del CIDE.

Este artículo examina el nivel, la desigualdad y la movilidad de oportunidades para hombres y mujeres. Para ello, primero se precisan estos conceptos y su medición. El análisis se centra en las dimensiones de salud y educación y presenta evidencia para el caso de México. Finalmente, se exploran posibles explicaciones de la situación detectada y sus implicaciones para el planteamiento de políticas públicas igualadoras de oportunidades.

## Las oportunidades de vida y su medición

Lo que las personas son o hacen son los elementos básicos constitutivos de su vida. Estos *funcionamientos* dependen de circunstancias múltiples, tanto individuales como del entorno en que se vive. El conjunto de funcionamientos posibles define las *capacidades* de las personas, es decir, su libertad.

A mayor número de opciones valiosas a escoger para un individuo, mayor es su nivel de vida. Así, una forma de concebir el desarrollo de las personas consiste en verlo como la expansión de la libertad individual, es decir, como la ampliación de sus oportunidades de vida.

En las capacidades humanas existen subconjuntos de estados o acciones individuales importantes. Entre ellos pueden destacarse los asociados a una vida larga y saludable y a la obtención de conocimientos individual y socialmente valiosos.

En principio, una mejor salud o mayores conocimientos se asocian a oportunidades más amplias de vivir la vida que se desea. Por este motivo, detectar si un individuo, un grupo o un país entero ha aumentado sus años de vida o su acceso a conocimientos, es indicativo de mayor desarrollo.

Una forma de medir los logros de desarrollo en salud es mediante el avance en la esperanza de vida, como porcentaje de la distancia registrada entre los respectivos valores máximos y mínimos internacionales de referencia. Un procedimiento similar puede aplicarse para los años de escolaridad.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sigue este procedimiento. Aunque, también incluye la dimensión de ingresos y promedia el avance porcentual en cada dimensión. De esta forma, cada indicador y su promedio toman valores entre cero y uno.

En esta medición, un valor de uno representa el máximo avance posible y uno de cero significa haber conseguido sólo los mínimos internacionales.

Esto permite identificar progresos por dimensión a nivel de países, entidades federativas, municipios, grupos, hogares e incluso individuos (PNUD 2016).

Los cambios en los indicadores de salud y educación de individuos, grupos, municipios, entidades federativas o del país entero, reflejarán cambios en oportunidades de vida del conjunto de referencia, que es un primer tipo de movilidad social denominado movilidad absoluta.

### **La desigualdad en las oportunidades de vida**

La libertad de una persona es tan valiosa como la de cualquier otra. En consecuencia, la descripción del estado de las oportunidades de vida debe tomar en cuenta la desigualdad. Desde esta perspectiva, la desigualdad de oportunidades reduce el nivel de desarrollo de la sociedad y por ello es importante combatirla.

Por su parte, la idea de movilidad plantea que el punto de partida de referencia determina en parte los resultados futuros de las personas. De esta forma, en una sociedad desigual, la falta de movilidad conlleva la transmisión de las desigualdades iniciales. En otras palabras, la desigualdad se hereda, y por ello es importante reducirla.

La desigualdad puede medirse de diversas formas. Una muy utilizada es el promedio del valor absoluto todas las diferencias posibles entre pares de individuos, como proporción del ingreso medio. Esta operación arroja lo que se conoce como el índice o coeficiente de Gini.

El índice de Gini tiene una interpretación relativamente sencilla. Tiene un valor de cero cuando todas las personas tienen el mismo valor de la variable de interés y de uno cuando una persona lo concentra todo. Así el Gini mide el porcentaje de la máxima desigualdad posible.

El Gini permite detectar el nivel de la desigualdad general y establecer si esta es relativamente baja o alta. Cuando se examina la evolución de las oportunidades de las personas, sean de salud, de educación o de otras, conviene medir la desigualdad de origen para compararla con la desigualdad final.

En ocasiones, lo que se mide es la desigualdad del valor promedio de la posición inicial y final de cada persona. El Gini de los promedios de las oportunidades de origen y de destino muestra la desigualdad de las trayectorias de progreso, o retroceso, de las personas.



Cuando la posición inicial corresponde a una generación, y la posición final a otra, la desigualdad de los logros promedio mide las diferencias entre líneas generacionales. Esta desigualdad es importante para saber qué tanto se están compensando las desventajas de una generación con los logros de la siguiente.

Como se verá más adelante, la desigualdad y su medición juegan un papel muy importante, no sólo para establecer el grado de progreso de una sociedad en su conjunto, sino también para mostrar el tipo de movilidad social existente. Desigualdad, movilidad y desarrollo son conceptos estrechamente relacionados.

### La movilidad social intergeneracional y la desigualdad

Las personas tienen ciertas características socioeconómicas que los distinguen, como la salud y la escolaridad. Estas particularidades no están fijas, cambian entre una generación y otra. Un tipo de movilidad social es el cambio que experimentan las personas respecto a sus condiciones de origen.

Cuando se sigue la trayectoria socioeconómica de individuos de cierta generación a lo largo de su vida, se está examinando la movilidad intrageneracional. Cuando se compara el cambio en la situación de una persona respecto a la de sus antecesores se habla de movilidad intergeneracional.

La movilidad intergeneracional típicamente se examina comparando la escolaridad, la ocupación o el ingreso de adultos que han formado su propio hogar (convencionalmente, mayores de 24 años) con las mismas variables para sus padres y/o madres cuando todos se encontraban en el mismo hogar.

Una medida de la inmovilidad social es el grado de asociación que guarda el avance de una generación respecto a la anterior. Si la inmovilidad es muy elevada, hijos e hijas con altos logros tendrán a antecesores con altos logros. A la inversa, padres y/o madres con bajos logros tendrán hijos e hijas con bajos logros también. En estos casos el origen familiar prácticamente determina el destino de las personas.

Un indicador para medir esta asociación es el coeficiente de correlación ( $R$ ) entre los logros de los padres y/o madres con el de los hijos e/o hijas. A mayor correlación, mayor influencia de una generación sobre la otra y menos movilidad. Si  $R$  es cero, el origen no determina el destino y la movilidad social es alta.

Desde la perspectiva de la movilidad intergeneracional, si el origen social llega a determinar el destino de las personas entonces, en una sociedad

desigual, la falta de movilidad llevaría a transmitir las desigualdades de origen de una generación a otra. En otras palabras, la inmovilidad social conduciría a heredar desigualdad.

$R^2$  es un indicador de la transmisión de las desigualdades de una generación a otra. Este indicador se asocia comúnmente a una relación lineal entre logros de hijos y/o hijas y sus antecesores. Muestra en qué porcentaje la variación (desigualdad) en el logro de una generación se explica por la de la anterior.

Una consecuencia de lo antes mencionado es que la movilidad intergeneracional puede medirse por  $1-R^2$ . Este indicador establece qué porcentaje de la desigualdad de los logros de los hijos se debe a factores diferentes a su origen, es decir a la desigualdad heredada de sus padres.

### Reducción de la desigualdad por la movilidad social intergeneracional

La transmisión de la desigualdad de una generación a otra no es necesariamente automática, pues las generaciones más jóvenes pueden superar, hasta cierto punto, las desventajas de origen. Así, la expansión de la libertad de las personas puede contribuir a igualar oportunidades, es decir, a una movilidad igualadora.

Una forma de percibir el papel igualador de la movilidad social es comparando directamente la desigualdad que afecta a una generación con la de la siguiente. Si la desigualdad final ( $D_p$ ) es una fracción de la inicial ( $D_i$ ), existirá movilidad igualadora. En cambio, si  $D_p/D_i$  aumenta hay movilidad desigualadora.

Un problema con esta forma de medir la movilidad es que no relaciona los orígenes con las posiciones finales al medir la desigualdad resultante. En cambio, si la desigualdad resultante corresponde a la desigualdad de los promedios de las oportunidades de las dos generaciones ( $D_p$ ), este problema se corrige.

De esta forma, un indicador de movilidad igualadora es  $B=D_p/D_i$ . Sin embargo, para ser exactos,  $B$  es un indicador de *inmovilidad* igualadora, pues cuando aumenta significa que las oportunidades de las líneas generacionales han resultado ser más desiguales entre sí.

El grado en que la movilidad de los hijos e hijas nos aleja de una sociedad más igualitaria es aproximado por  $B$ . Este indicador, típicamente se encuentra entre valores de cero y uno. Cero indica cuando la desigualdad de las líneas generacionales desapareció y uno cuando quedó idéntica.

En algunas ocasiones puede ocurrir que la desigualdad de las líneas generacionales aumente y  $B$  sea mayor que uno. Es decir, que los descendientes de padres y madres con bajas oportunidades tienen un desempeño mucho menor que estos y los provenientes de mejores condiciones uno muy superior.

Si queremos construir un Índice de Movilidad Igualadora (IMI) simplemente tenemos que considerar que  $IMI=1-B$ . Este índice muestra hasta qué punto las líneas generacionales se han acercado entre sí. Dicho de otro modo, es un indicador de qué tan rápido se converge a la igualdad.

Cabe enfatizar que, mientras el indicador de movilidad social intergeneracional  $1-R^2$  muestra cómo la desigualdad de *origen* se traslada a las nuevas generaciones, el IMI lo complementa detectando cómo el progreso de las personas más jóvenes contribuye a la igualdad de oportunidades.

### La desigualdad de los avances generacionales de hombres y mujeres

Para el análisis de la movilidad social intergeneracional este artículo utiliza los indicadores de salud y educación como son definidos y estimados por PNUD (2016). Aunque, se calculan con datos de la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México 2011 (EMOVI-2011).

Los indicadores son específicos a la edad de un individuo. El índice de salud se basa en la esperanza de vida para la edad de cada persona. El de educación corresponde al porcentaje de años escolares que se cursaron de acuerdo a la edad. Esto hace que los indicadores sean comparables para individuos de edades diferentes.

La EMOVI-2011 identifica las condiciones socioeconómicas de mujeres y hombres de entre 25 y 64 años de edad, de ámbitos urbano y no urbano y por jefatura del hogar. Recoge información de los encuestados y de sus padres cuando los primeros ya han formado su propio hogar.

La encuesta recopila directamente la información sobre escolaridad y contiene los datos suficientes para imputar la esperanza de vida para la edad de cada persona. En el caso de la salud, los máximos y mínimos de las esperanzas de vida consideran que las mujeres suelen vivir más que los hombres.

Al observar el promedio de los indicadores de salud y educación, los cuales se encuentran entre cero y uno, se observa mayor avance generacional en salud que en educación. Este progreso es mayor para las mujeres en salud y para los hombres en educación (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Índices de salud y educación (padres y madres en relación a sus hijos e hijas)

Dimensión	Indicador	Padres y madres de hijas	Hijas	Padres y madres de hijos	Hijos
Salud	Promedio	0.511	0.728	0.522	0.726
	Diferencia	0.217		0.204	
Educación	Promedio	0.452	0.579	0.452	0.632
	Diferencia	0.127		0.182	

Fuente: elaborado con datos de la EMOVI 2011.

La información anterior identifica una movilidad absoluta positiva para dos dimensiones clave del desarrollo humano, es decir, un mayor bienestar de una generación a otra. Sin embargo, queda por establecer qué tanto el origen determina el destino y el acercamiento a una mayor igualdad de oportunidades.

### Desigualdad al interior de las generaciones

El coeficiente de Gini muestra que la desigualdad en salud es notablemente menor que la correspondiente a educación tanto para hombres como mujeres. En ambas dimensiones, en las generaciones más recientes, la desigualdad es idéntica al interior de los grupos de hombres y de mujeres (ver cuadro 2).

No obstante, la desigualdad en salud presenta mayores reducciones de una generación a otra que las que corresponden a la educación. La reducción en la desigualdad de salud para las mujeres es mayor que la de los hombres, aunque la reducción en la desigualdad educativa es idéntica.

Cuadro 2. Coeficientes de Gini de salud y educación  
(Padres y madres en relación a sus hijos e hijas)

Dimensión	Indicador	Padres y madres de hijas	Hijas	Padres y madres de hijos	Hijos
Salud	Gini	0.168	0.042	0.156	0.042
	Diferencia	0.126		0.114	
Educación	Gini	0.267	0.239	0.267	0.239
	Diferencia	0.028		0.028	

Fuente: elaborado con datos de la EMOVI 2011.

Si se relacionan estos hallazgos con los de avances generacionales para cada dimensión se encuentra un patrón interesante entre desigualdad y movilidad absoluta. En general, a menor desigualdad de origen mayor es el avance de las nuevas generaciones en cualquier dimensión.

La dimensión de salud presenta los niveles de desigualdad más bajos tanto para hombres como para mujeres y los mayores avances en el índice correspondiente. En cambio, la educación presenta la mayor desigualdad para ambos sexos y los menores avances en su índice.

La relación entre desigualdad inicial y final no es inexorable, como se observa en los resultados por sexo. Aunque las mujeres tienen mayor desigualdad en salud, avanzan más que los hombres. Por otra parte, iguales niveles de desigualdad en educación se traducen en mayor avance para los hombres.

Estos resultados señalan progresos que reducen desigualdades, es decir muestran una movilidad igualadora de oportunidades. Sin embargo, para corroborarlos se requiere tomar en cuenta no sólo la desigualdad de origen y destino sino también la desigualdad entre líneas intergeneracionales, es decir el IMI.

### Desigualdad y movilidad social intergeneracional en México

Existe una correlación considerable entre la salud y educación de los padres y madres con la de sus respectivos hijos e hijas (ver cuadro 3). La correlación para la salud es mayor que para la educación. En el caso de la salud, la correlación es similar entre hombres y mujeres. En educación es mayor para las mujeres.

Cuadro 3. Índices de movilidad social (Padres y madres en relación a sus hijos e hijas)

Tipo de indicador	Índice	Salud		Escolaridad	
		Hijas	Hijos	Hijas	Hijos
Inmovilidad	Correlación R	0.636	0.618	0.545	0.397
	Coefficiente B	0.526	0.540	0.776	0.709
Movilidad	1-R <sup>2</sup>	0.404	0.382	0.297	0.156
	1-B=IMI	0.474	0.460	0.224	0.291

Fuente: elaborado con datos de la EMOVI 2011.

Lo anterior significa que las condiciones iniciales de salud son trasladadas a las hijas de forma más acentuada que a los hijos. Para la educación,

también ocurre este traslado, pero con mucho mayor diferencia. En general, hijos e hijas con menores avances relativos provienen de antecesores con los menores logros.

Pese a lo anterior, en las nuevas generaciones la desigualdad en salud persiste más que en educación. Además, **B** de salud muestra una persistencia similar de la desigualdad entre líneas generacionales con hijos e hijas. En educación, la persistencia de la desigualdad es más marcada para las mujeres.

De acuerdo con los resultados, las generaciones más jóvenes tienen condiciones más favorables para superar los bajos logros de padres y madres particularmente en materia de salud. Esta ventaja es más acentuada para las mujeres en salud, pero mayor para los hombres en educación.

Como consecuencia de estos resultados, se puede decir que las mujeres, en general, presentan menor movilidad intergeneracional que los hombres (ver  $1-R^2$ ) pues heredan más desigualdad. No obstante, en salud superan mejor este lastre que los hombres alcanzando mayor movilidad igualadora ( $1-B$ ).

Al considerar conjuntamente los indicadores de movilidad provenientes de **R** y de **B**, debe recordarse que identifican aspectos diferentes del progreso generacional. El primero se asocia al peso de la desigualdad de oportunidades de origen, mientras el segundo al grado de superación de dichas desigualdades.

### **Algunas barreras a la movilidad en salud y educativa**

En México, los y las menores de un año pierden 9.76 años esperados de vida respecto a los máximos internacionales, 12% de ellos debidos a la elevada mortalidad infantil. Sin embargo, entre los 5 y los 14 años es cuando se pierden más años esperados de vida respecto a los máximos internacionales (10 años).

En los primeros años de vida, la mortalidad por afecciones perinatales y malformaciones congénitas domina. Después, entre los 5 y los 14 años, las infecciones respiratorias y gastrointestinales, principalmente, van acortando la esperanza de vida, junto con los accidentes (Secretaría de Salud 2015).

Entre los 30 y los 44 años, la diabetes y el cáncer se encuentran entre las primeras causas de muerte para las mujeres. Este último domina los fallecimientos en edades posteriores. Aunado a esto, los homicidios también ocupan una posición importante en la reducción de los años de vida promedio.

En el caso de la educación, los primeros nueve años en la escuela favo-

recen una alta movilidad social. Entre los 6 y los 15 años, sin importar la escolaridad de origen de los padres y madres, los hijos y las hijas suelen completar la educación básica con menos de medio año perdido de escolaridad respecto a su máximo.

En contraste, quienes están entre los 16 y los 24 años pierden en promedio más de cinco años de escolaridad respecto a la máxima para su edad. En este caso, los hijos e hijas de hogares con menos escolaridad suelen alimentar los elevados rezagos y deserción escolar que ocurre en educación media y media superior.

Las presiones económicas y las oportunidades laborales que se abren a los adolescentes suelen acompañar el abandono de las trayectorias educativas con alta movilidad. Sin embargo, también un ambiente escolar hostil y la falta de pertinencia de los contenidos escolares acompaña este fenómeno (PNUD 2016).

En el caso de las mujeres, el embarazo adolescente juega un papel importante en la interrupción de la formación escolar. Sin embargo, no se puede afirmar que el abandono de la escuela es causado por el embarazo, pues frecuentemente las adolescentes abandonan la escuela para embarazarse.

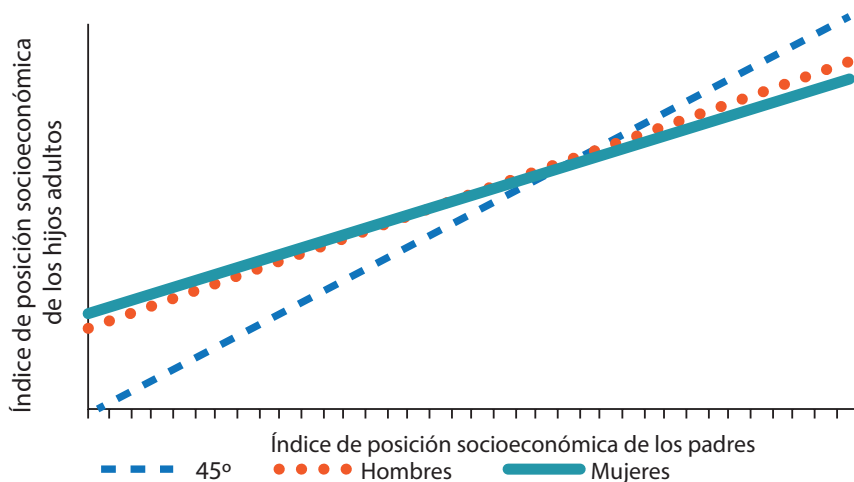
En mujeres mayores de 24 años, el mayor capital humano que alcanzaron respecto a los hombres, asociado a una mejor salud, se deteriora en términos relativos por los menores años de escolaridad que consiguen. Esto se ve reflejado en mayores adversidades al entrar al mercado laboral.

### **Consecuencias económicas de la movilidad en salud y educación**

Desde un punto de vista económico, la movilidad en salud y educación es importante porque se asocia a la formación de capital humano. Este abre la posibilidad de ocupar empleos con alto potencial para generar recursos valiosos. Dicho de otro modo, a mayor capital humano mejor posición socioeconómica.

La gráfica 1 muestra la relación que existe entre la posición económica de los padres y madres y la de sus hijos y/o hijas. Esta posición se aproxima mediante una escala de ocupaciones y un nivel de riqueza. Mayores valores representan mejores empleos y más activos dentro del hogar.

Gráfica 1. Posición económica de hijos e hijas respecto a la de sus padres



Fuente: elaborado con datos de la EMOVI 2011.

En la gráfica 1 se observa que las mujeres tienen un mejor desempeño respecto a sus padres y madres con baja posición socioeconómica, en contraste a cuando proceden de una mejor situación. Para los hombres, la posibilidad de superar a sus antecesores se extiende a un rango mayor de la escala socioeconómica.

Lo anterior significa que las mujeres pueden superar la condición socioeconómica de los hombres cuando proceden de situaciones de gran desventaja, pero difícilmente pueden superarlos en las posiciones más afluentes. Este es el llamado “techo de cristal” que limita el progreso de las mujeres.

El menor capital humano, particularmente educativo, y la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo explica parte de su desventaja socioeconómica. Sin embargo, también puede deberse a un menor pago por iguales tareas respecto a los hombres (PNUD 2016)

### Políticas públicas para la movilidad social: algunas líneas de acción

La pérdida de años de vida y de años de escolaridad en edades específicas, permite identificar tramos del ciclo vital que requieren atención particular. Esto, en concreto, se relaciona con las muertes prematuras, la pérdida de longevidad por diversos padecimientos, la deserción escolar o el rezago en años de estudios.



Hay elevados logros en salud que ocurren conjuntamente con una importante movilidad igualadora en cuanto a años esperados de vida, a pesar de la desigualdad heredada. Esto muestra que el sistema de salud parece tener un efecto positivo y significativo sobre la movilidad social y la igualdad entre sexos.

Pese a lo anterior, la alta incidencia de padecimientos perinatales y malformaciones congénitas indica que el sistema de salud no está teniendo una adecuada atención al embarazo y a los primeros meses de vida. Esto llama a fortalecer acciones focalizadas en esta materia (Secretaría de Salud 2015).

Además, la pérdida de años de vida por infecciones respiratorias e intestinales señala una cobertura y/o calidad de la atención médica insuficientes. Asimismo, se requieren mayores acciones preventivas en el ámbito médico para la diabetes y el cáncer, aunque rebasa la esfera en accidentes y homicidios.

Por otra parte, hay menores logros en educación que no se traducen en gran movilidad igualadora en lo que a años de escolaridad se refiere. Esto muestra que el sistema educativo parece tener un efecto positivo, pero poco significativo, sobre la movilidad social en la adolescencia.

Aunque los problemas escolares suelen ser acumulativos, las altas tasas de deserción en la educación media superior, y en particular en la transición a la educación superior, apuntan a una falta de incentivos para estudiar cuando las personas suelen entrar al mercado laboral.

Políticas como el fortalecimiento de becas para estudiantes de educación media superior de bajos ingresos, el reforzamiento de la pertinencia del currículo para el mercado laboral y la prevención del embarazo adolescente, pueden ser la base para evitar la baja movilidad social en esta etapa del ciclo de vida (PNUD 2016).

Otras acciones de carácter general, podrían reducir la pérdida de años de vida y de años de escolaridad. La protección social universal atendería también las muertes prematuras y la pérdida de longevidad. También, una mejora general en la calidad de la educación podría reducir la deserción y el rezago escolares.

## Comentarios finales

Este artículo ha mostrado la diferencia en el nivel, la desigualdad y la movilidad de indicadores básicos de salud y de educación entre hombres y mujeres. También, cómo se presenta al interior de cada grupo la relación entre la desigualdad y los avances absolutos o igualadores de oportunidades.

La evidencia para México muestra una menor movilidad intergeneracional, pero una mayor movilidad igualadora, en salud que en educación. Esto significa que el lastre de la herencia es mayor en materia de salud que en educación, pero es más fácilmente superado en la primera.

Las mujeres presentan mayores avances en salud que los hombres, pero menores en educación. La desigualdad al interior de los grupos de hombres y mujeres es idéntica, pero las mujeres provienen de antecedentes familiares más desiguales en cuanto a salud.

En cuanto a movilidad, las mujeres cargan con un mayor lastre de desigualdad que los hombres en salud y en educación. Sin embargo, las mujeres superan la desigualdad en salud de mejor forma que los hombres. En general, la movilidad igualadora en salud es mayor que la educativa, para ambos sexos.

Este resultado apunta a que el sistema de salud ha tenido mayor impacto en los resultados de movilidad de las mujeres que el sistema educativo. Sin embargo, cada uno tiene tareas pendientes. El primero en la atención de padecimientos perinatales y de la infancia y el segundo en los problemas de la adolescencia.

Otras acciones de carácter general, como la protección social universal y la mejora de la calidad de la educación en todos los niveles, podrían incidir sobre la movilidad social de cada sexo. Sin embargo, los efectos de estas políticas no han sido examinados aquí y requieren ser evaluados.

Gran parte de la información sobre la movilidad de hombres y mujeres está por ser generada. Un avance en esta dirección corresponde al *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, Desigualdad y Movilidad* del PNUD y sus indicadores de salud y educación desagregables para cada sexo.

Por su parte, el informe *El México del 2018, Movilidad para el Bienestar*, actualmente en proceso de elaboración por parte del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, cubrirá muchos aspectos de este déficit de conocimiento y de las políticas públicas necesarias para movilidad de oportunidades.

## Referencias

EMOVI. 2011. Encuesta sobre Movilidad Social en México 2001. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).

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

\_\_\_\_. 2016. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad*. México: PNUD.

Secretaría de Salud. 2015. *Informe sobre la salud de los mexicanos 2015 Diagnóstico general de la salud poblacional*. México: Secretaría de Salud.

# Diagnóstico del sistema de pensiones en México<sup>1</sup>

Norma Samaniego

A casi 18 años de las reformas a los sistemas de pensiones en México para transitar hacia un modelo de capitalización en cuentas individuales, cabe reflexionar sobre su origen y evolución, para identificar los aspectos críticos y los principales desafíos que hoy enfrentan. Esta reflexión es pertinente porque la inseguridad del ingreso en la vejez es un grave riesgo para la mayoría de los adultos mayores en México. Garantizar una vejez digna es un componente esencial de la seguridad social que requiere pertinencia y sostenibilidad en los sistemas y programas vigentes en la materia.

## 1. De un sistema de reparto a uno de capitalización de cuentas individuales

*El origen: un modelo bismarkiano en un contexto de alta informalidad*

En 1943, surgió el primer sistema nacional de pensiones en México alineado al modelo bismarkiano.<sup>2</sup> Se trató de un esquema de beneficios definidos, orientado exclusivamente al trabajo asalariado, financiado por contribuciones tripartitas ligadas al salario y administrado por el Estado mediante un régimen de reparto o de solidaridad intergeneracional. Bajo este modelo, se creó un sistema distinto para los trabajadores del sector público federal. Ambos conforman los dos principales sistemas de pensiones del país.

1 Este documento es un resumen de una versión más amplia elaborada por la autora para el Instituto Belisario Domínguez.

2 Establecido por el Canciller Bismark en Alemania a fines del siglo XIX, este modelo estableció el derecho a una pensión, financiada por contribuciones de los trabajadores asalariados y sus empleadores con participación del Estado.

En México, el sistema se enfocó en la población asalariada formal. Se consideraba que la informalidad laboral era una condición pasajera, tendiente a desaparecer con la disminución del peso de la agricultura tradicional y el desarrollo de la industria y los servicios modernos. La fórmula de financiamiento adoptada fue el esquema de reparto, en el que los trabajadores activos pagaban las pensiones de los retirados. Los primeros años, o de acumulación de contribuciones, eran distantes de la época los de desembolsos y el grueso de los fondos acumulados se destinó a inversión en infraestructura hospitalaria, a gasto corriente en salud y a otro tipo de gastos no debidamente regulados.

En los años ochenta empezaron a vislumbrarse los problemas. El crecimiento de la economía y del empleo se desaceleró, la nómina de trabajadores al servicio del Estado se contrajo y se observó una fuerte disminución del salario real promedio. Hubo una reducción considerable en el ritmo de crecimiento de las aportaciones, mientras que la población con derecho a una pensión creció a un ritmo más elevado.

El esquema de pensiones resultó insuficiente en su cobertura y en su capacidad para hacer frente a los compromisos contingentes. Parte de la debilidad del sistema se originó en la alta movilidad entre los distintos status ocupacionales de la fuerza de trabajo. Continuamente hubo movimientos de trabajadores formales que pasaron a la informalidad y viceversa. También hubo quienes cayeron en desocupación o se retiraron temporal o permanentemente. Esto determinó que las densidades de contribución —el porcentaje de contribuciones que hacen los trabajadores a lo largo de su carrera— fuera muy bajo.

### *La reforma del sistema de pensiones*

Las presiones que enfrentaban los sistemas de pensiones en México coincidieron con reformas y el surgimiento del nuevo modelo de cuentas individuales y contribuciones definidas, administrado por entidades privadas. Dicho modelo estipulaba una contribución obligatoria, pero no establecía un ingreso de reemplazo definido. A su retiro, la pensión de un trabajador dependería del ahorro acumulado durante su trayectoria laboral, de los rendimientos del mercado y de las comisiones por su administración. Este esquema se planteó como un medio para aliviar al Estado de la presión del alto costo fiscal y el pasivo contingente para el cual no existían reservas adecuadas.

En los años noventa, en México se sustituyó el modelo vigente por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales manejadas por fondos privados. En un primer momento, en 1992, se agregó a los seguros de reparto y beneficios definidos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) uno nuevo denominado de retiro. El SAR 92 (Sistema de Ahorro para el Retiro) se constituía por una contribución de 2% sobre la nómina a cargo de los empleadores, para ser depositado en cuentas individuales en las instituciones de crédito. Se trataba de un complemento que pretendía fortalecer el ahorro y la inversión productiva, así como ampliar el acceso de la población a las instituciones bancarias. Se creó así un sistema de carácter mixto.

El cambio hacia un sistema de cuentas individuales y contribuciones definidas, administradas por instituciones financieras especializadas del sector privado o Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), se dio con la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social de 1997. Se buscó hacer frente a la difícil situación financiera, que ponía en entredicho el cumplimiento de las obligaciones del ramo de IVCM (Cámara de Diputados 1997). Se esperaba que la reforma permitiera dar mayor transparencia a los recursos de cada trabajador, corrigiera situaciones de inequidad hacia los trabajadores con menores densidades de cotización, entre ellos las mujeres, y permitiera incrementar la cobertura sobre bases sólidas, sin impactar en el costo de la mano de obra, a fin de favorecer el empleo, y generar rendimientos atractivos.<sup>3</sup>

Las reformas del IMSS y del ISSSTE obligaron a las nuevas generaciones a pensionarse bajo el nuevo régimen, pero dejaron abierta la opción de hacerlo bajo las antiguas reglas a las generaciones anteriores. Por tanto, mientras estén activos los integrantes de la generación de transición coexistirán dos sistemas. Se estima que esto suceda hasta mediados de 2030.

En adición a los sistemas del IMSS e ISSSTE, se crearon otros para las fuerzas armadas (ISSSFAM) y un conjunto de organismos y entidades tienen planes propios o complementarios de pensiones (Pemex, CFE, IMSS como empleador y sociedades nacionales de crédito; órganos del Poder Judicial y organismos constitucionales autónomos). En 2013, la Auditoría

---

<sup>3</sup> De manera complementaria, en 1996 se expidió la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que estableció las normas específicas de las Afores, las Siefors y la comisión que las regularía (Consar).

Superior de la Federación registró, 105 regímenes públicos pensionarios, 74 de ellos de beneficio definido y 31 de contribución definida.

Aunado a estos sistemas y de la misma forma que en el resto de América Latina, en los últimos diez años surgieron pensiones, financiadas con recursos públicos, para población adulta mayor no cubierta por los sistemas contributivos, o para quienes no reúnan los requisitos de elegibilidad. En 2001, surgió la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años y más tarde se amplió a los de 65 y más, con el requisito de residencia en el Distrito Federal. Poco después, el gobierno federal y varios estados de la república introdujeron programas similares, aunque con modalidades y prestaciones distintas.

En 2002, el gobierno federal introdujo el programa de mayor cobertura en pensiones no contributivas para adultos mayores de 70 años en condiciones de pobreza extrema en zonas rurales. Posteriormente, su cobertura se amplió a todo el país, para los adultos de esa edad que no recibieran alguna pensión contributiva y actualmente se otorga a personas de 65 años y más. En 2015, el programa cubría a 5.7 millones de personas y su beneficio era de un monto mensual de 580 pesos.

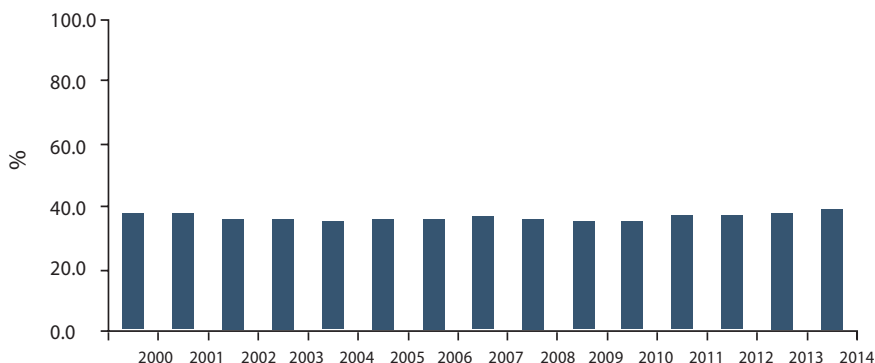
## 2. Diagnóstico de los principales retos y problemas del sistema de pensiones

El panorama del sistema de pensiones de México, a dieciocho años de la reforma del IMSS y a ocho años de la del ISSSTE, dista de estar resuelto. La cobertura en el ámbito contributivo es baja (35%) y prácticamente no ha avanzado en los últimos 15 años. El ingreso de reemplazo de las pensiones, es decir, el monto de la pensión como proporción del último salario del trabajador, es el más bajo de la OCDE (2015) e inferior a la media de América Latina (BID 2013). El costo fiscal, sigue siendo considerable y aumentará en los próximos años. Además, el sistema de pensiones es altamente fragmentado y desigual en términos de beneficios y baja portabilidad. Los regímenes contributivos coexisten con un conjunto de apoyos y beneficios fragmentados no contributivos, surgidos en forma inconexa.

### *Cobertura de los sistemas contributivos*

La cobertura activa —la proporción de afiliados activos a programas públicos de pensiones dentro de la fuerza de trabajo— ha permanecido casi sin variación (entre 35% y 38%) en los últimos 15 años (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Cobertura del sistema contributivo de pensiones\* en relación a la fuerza de trabajo (%)

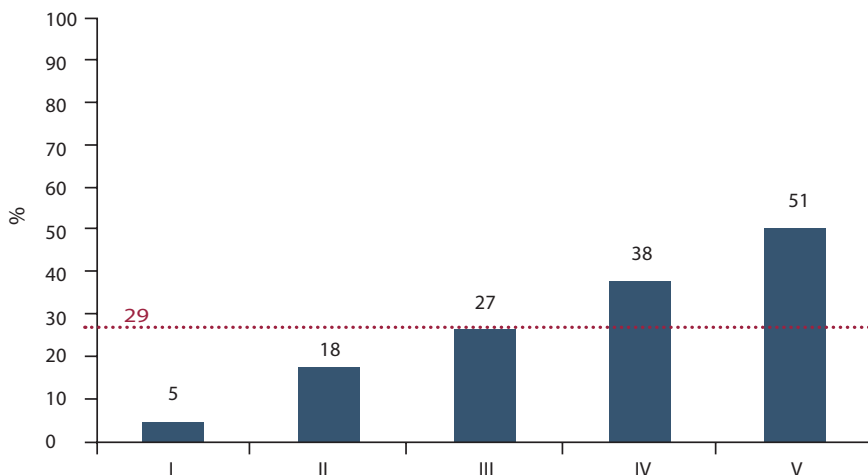


Nota: \*IMSS/ISSSTE/Pemex

Fuente: elaboración propia con datos de IMSS, ISSSTE, Pemex e Inegi.

Según datos de Consar (2015), entre los adultos mayores de 65 años, sólo el 29% goza de una pensión de la seguridad social y la proporción no llega al 5% dentro del quintil de menor ingreso de la población de esta edad (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Cobertura efectiva. Población de 65 y más con pensión o jubilación



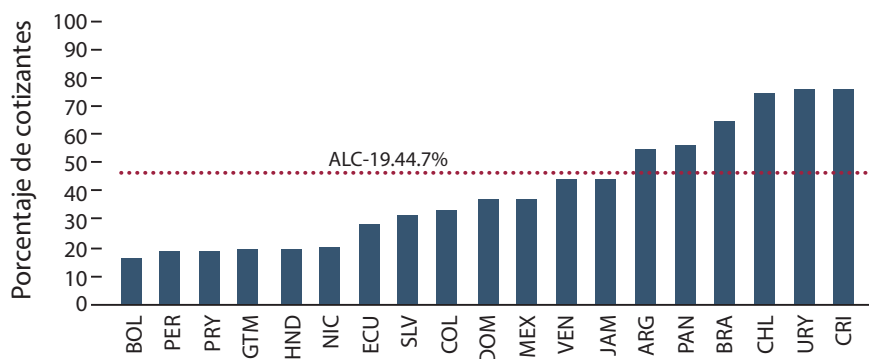
Fuente: elaboración propia con datos de Consar e información de Coneval.

En 2010, la cobertura en pensiones para la jubilación y el retiro en México, en relación a la población ocupada, se encontraba diez puntos porcentuales por debajo de la media de 19 países de América Latina (44.7%).



También por abajo de países como Chile, Uruguay y Costa Rica, que rondaban el 70% (Bosch, Melguizo y Pagés 2013) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de cotizaciones sobre ocupados: 2010



Fuente: elaboración propia en base a encuesta de hogares (circa 2010).

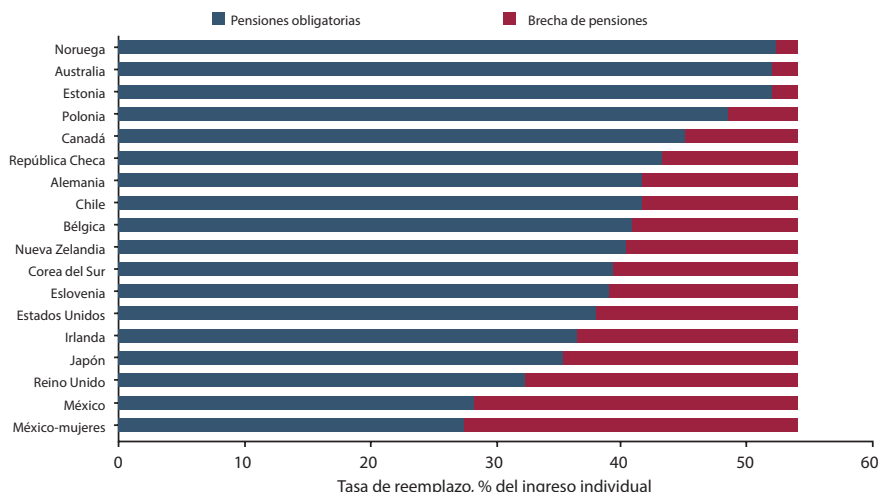
Nota: ALC-19 corresponde al promedio ponderado de los 19 países analizados.

Este déficit en cobertura se origina en el diseño de los sistemas contributivos en México, pues fueron pensados exclusivamente para población asalariada formal en un contexto en que la informalidad es de cerca del 60% de la fuerza de trabajo.

### *Adecuación de las pensiones*

La pensión de un trabajador formal de ingreso medio en el IMSS —con una trayectoria de cotización completa— será equivalente al 28% de su último ingreso. Esta tasa de reemplazo representa la mitad de la tasa promedio en los países de la OCDE (OCDE 2015) (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Brechas de pensiones

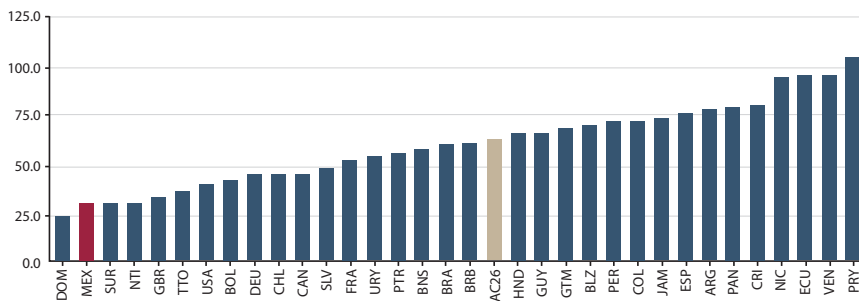


Tasas brutas de reemplazo para un trabajador de ingreso medio en regímenes obligatorios y diferencia respecto a la tasa media de reemplazo de la OCDE.

Fuente: OECD pension models; *OECD Earnings Distribution Database*. OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries [www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)

Si se compara con un grupo más amplio de países, dentro de los cuales se incluyen varias economías en desarrollo, las tasas de reemplazo de los asalariados con ingreso medio en México se sitúan entre las más bajas, casi la mitad del nivel promedio de América Latina, como se observa en la gráfica 5.

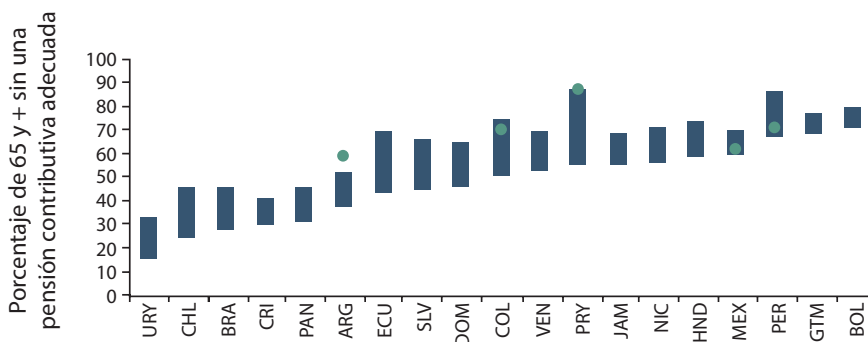
Gráfica 5. Tasas brutas de reemplazo: trabajadores de ingreso medio



Fuente: OECD pension models.

Aunado al bajo nivel de ingreso que recibirán los futuros pensionados, un alto porcentaje de asegurados no logrará cubrir los períodos mínimos de cotización exigibles para calificar para una pensión (ver gráfica 6). Muchos de ellos, interrumpirán su carrera laboral, experimentarán alta movilidad entre empleo formal, informal, desempleo o inactividad y por ello probablemente no calificarán.

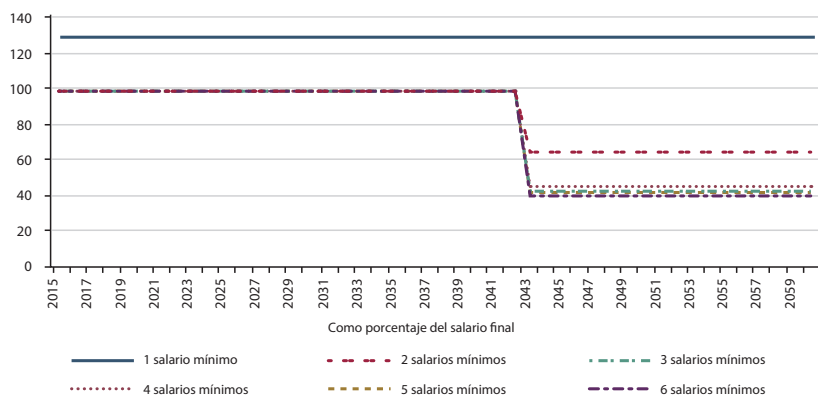
Gráfica 6. Rangos del porcentaje de adultos de 65 años y más sin una pensión contributiva adecuada en 2015



Fuente: Bosch, Melguizo, Pagés (2013).

Uno de los puntos más delicados que actualmente se avizora es el momento en que las pensiones empiecen a cobrarse totalmente bajo el nuevo sistema. La pensión de un trabajador que se retire a los 65 años con 40 años de cotización bajo el nuevo esquema, será muy inferior al de otro trabajador con la misma edad y años de cotización que se retire unos días antes bajo el esquema anterior. La OCDE (2015), utilizando datos de Consar, hizo una simulación en la que se observa la caída de la pensión en cotizantes de diferentes niveles de salario (ver gráfica 7). Solo los cotizantes del estrato inferior que recibieran la pensión mínima garantizada mantendrían su nivel.

Gráfica 7. Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector privado que se jubilan en el sector privado entre 2015 y 2016 con 40 años de cotizaciones e ingresos de uno a seis veces el salario mínimo



Nota: las tasas de reemplazo para las personas que se retiran bajo el nuevo sistema de CD (para 2043) se calculan con base en una carrera de 40 años con un salario fijo, comisiones de 1.19%, tasa de rendimiento real de 5.19% y una cuota social progresiva vigente durante el periodo de noviembre a diciembre de 2014. Una vez terminado el periodo de transición, sólo los trabajadores del sector privado que ganen de una a dos veces el salario mínimo recibirían la pensión mínima garantizada.

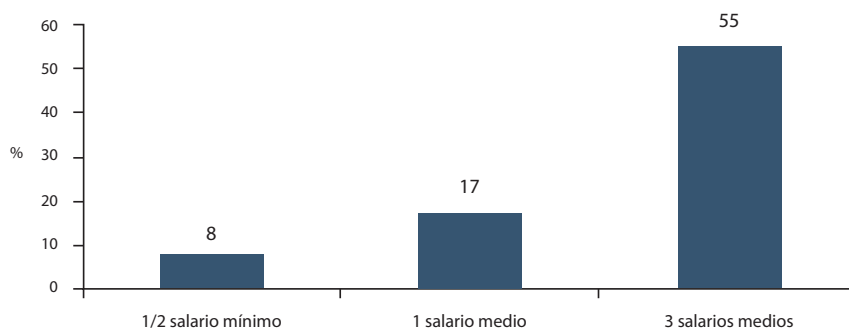
Fuente: OCDE, (2016), con información de Consar.

### *Informalidad y las densidades de contribución*

El peso de la informalidad dentro del mercado de trabajo explica parte de las limitaciones de los sistemas de pensiones contributivos en México. Por un lado, determina que la cobertura sea muy baja. Si la informalidad representa el 60% de la fuerza de trabajo, los sistemas contributivos obligatorios para los asalariados formales podrían llegar a cubrir máximo al 40% de dicho agregado.

Por otro lado, influye en la baja densidad de cotización y en la cuantía de las pensiones. Los huecos en las trayectorias de cotización pueden impedir el acceso a una pensión o erosionar significativamente su monto. En los trabajadores de más bajos salarios y en las mujeres, la densidad es menor. Con base en un estudio de paneles de la Encuesta Nacional de Empleo, la OCDE/BID/Banco Mundial (2014) estiman que los trabajadores que recibían la mitad del salario medio tenían una densidad de cotización de 8%, en tanto que en los de ingresos de tres salarios medios, la densidad era de 55% (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Densidades de contribución por nivel de salario



Fuente: OECD, BID, Banco Mundial (2014).

### *Brechas de género*

Una de las diferencias más visibles en el monto de las pensiones y en las densidades de contribución se observa por sexo. Las mujeres reciben, en promedio, montos de pensión más bajos que los hombres, se retiran más temprano y sus densidades de contribución son menores. Esta situación está asociada a las desigualdades de género que prevalecen en el mercado de trabajo, a los roles tradicionales, a la distribución del trabajo del hogar y a las propias reglas de origen de los sistemas de pensiones.

En el sistema de reparto, muchas trabajadoras perdían sus aportaciones cuando interrumpían su trayectoria laboral y no lograban acreditar los requisitos de cotización para una pensión. En el esquema de cuentas individuales, el salario más bajo y la menor densidad de contribución dejarán fuera del beneficio de una pensión mínima garantizada a muchas mujeres.

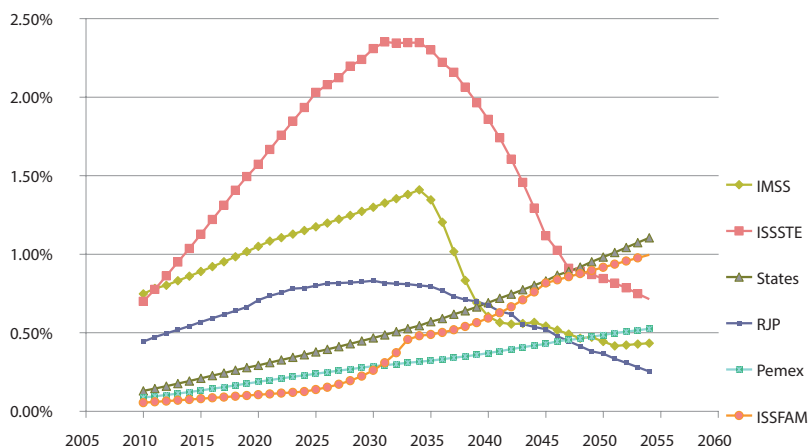
Al momento del retiro, las mujeres que logren acceder a una pensión bajo el nuevo sistema, se enfrentarán con el pago del seguro de rentas vitalicias. Este tendrá un costo mayor al de los hombres para un período de cotización y salarios iguales. Las tablas de supervivencia diferenciadas que existen en el país asocian un mayor costo con un mayor riesgo de supervivencia para las mujeres dada su mayor esperanza de vida.<sup>4</sup> En un ejercicio de simulación, Sinha (2012) encuentra que los ingresos de reemplazo de una pensión para hombres y mujeres con 40 años de servicio y 20 años de cotización en el sistema de cuentas individuales, será 12.8% menor en el caso de las mujeres.

<sup>4</sup> Los países europeos, en general utilizan tablas únicas de esperanza de vida, para evitar el sesgo por género desfavorable para las mujeres.

### *Situación financiera y costo fiscal*

La razón central del cambio hacia los sistemas de capitalización en cuentas individuales, fue el costo fiscal creciente y el elevado pasivo del sistema anterior de reparto. Lo que hoy se observa, tanto de los regímenes reformados como en los no reformados, es que el costo fiscal seguirá aumentando durante una o dos décadas más y que, de un 2% del PIB que sumaba en 2012, se triplicará hasta casi 6% en 2035 (Sinha 2012) (ver gráfica 9). De no crecer significativamente el PIB o los ingresos fiscales, absorbería aproximadamente la tercera parte de todos los ingresos del gobierno.

Gráfica 9. Sistemas de pensiones. Costo fiscal proyectado como porcentaje del PIB de 2010



Fuente: Sinha (2012).

En el caso del IMSS, la iniciativa de reforma planteaba que el costo se ubicaría en 0.4% del PIB en los primeros 10 años y se incrementaría gradualmente hasta llegar como máximo al 0.8% de dicho agregado, para empezar a bajar y llegar en el largo plazo a 0.2%. Sin embargo, varias estimaciones coinciden en que dicho costo rebasará los niveles antes mencionados y seguirá aumentando hasta alcanzar el 1.4% del PIB antes de que pueda iniciar su descenso (Sinha 2012,18; Alonso, Hoyo y Tuesta 2014, 27).

La presión financiera para el Estado es alta y creciente, entre otros, porque el costo de la transición es más elevado de lo previsto. La reforma a la Ley del IMSS implicó absorber el pago total de las pensiones que ya estaban en curso y una proporción significativa de las de la generación de transición.

El Estado tuvo que suplir la carencia de un contenido distributivo dentro del nuevo sistema de capitalización individual. Para dar viabilidad a las pensiones de los trabajadores de más bajos ingresos, que cumplen con los requisitos de elegibilidad, pero no logran acumular en su cuenta el monto suficiente para una pensión, el Estado garantiza una pensión mínima. En estos casos, aporta el complemento y duplica el monto mínimo en el régimen del ISSSTE.

Debido a la distribución del ingreso, los estratos de menores salarios son los que concentran al grueso de los asalariados. 60% de los cotizantes del IMSS ganan menos de tres salarios mínimos. Aún si cumplieran con el período de cotización requerido, un alto porcentaje de estos trabajadores no alcanzaría a completar en su cuenta el ahorro para una pensión y terminaría recibiendo la pensión mínima garantizada.

A fin de apoyar a los trabajadores que ganan menos de 15 salarios mínimos, se introdujo una aportación del Estado o cuota social fija. El impacto del ISSSTE es mayor al del IMSS pues la pensión mínima garantizada es del doble. Existe además un estímulo importante a las aportaciones voluntarias y se otorgó un bono de reconocimiento a los trabajadores de la generación de transición que optaran por el nuevo sistema.

### *Densidades de cotización y modelos de proyección*

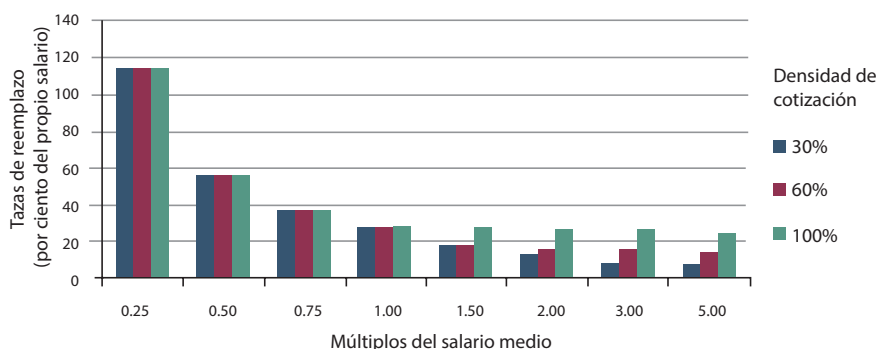
La metodología convencional para proyectar las tasas de reemplazo en los modelos actuariales de pensiones se basa en tasas de densidad de contribución teóricas de 100%, que en el contexto de países en desarrollo con altos niveles de informalidad laboral no son apegadas a la realidad (Alonso, Hoyo y Tuesta 2014). Suponen que una persona cubrirá una trayectoria laboral completa en un empleo asalariado formal.

Recientemente, los modelos de proyección han empezado a incorporar otros supuestos de densidades de cotización. Un estudio sobre pensiones en América Latina, OCDE, BID y Banco Mundial (2014) estima el ingreso de reemplazo que recibiría un trabajador por su pensión respecto a su último salario, suponiendo densidades de cotización de 30%, 60% y 100%.

Los trabajadores con ingresos iguales o inferiores al 75% del salario promedio del sector formal, no alcanzarían a completar una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada con su ahorro y requerirían un complemento por parte del Estado. Su pensión mínima garantizada —de un monto fijo en pesos para los distintos estratos de salario— represen-

taría una tasa de reemplazo proporcionalmente mayor para quienes hubieran cotizado con salarios más bajos. Los trabajadores con ingresos por arriba del salario promedio, aún con densidades teóricas de cotización de 100%, alcanzarían una pensión equivalente entre 25 y 30% de su último salario (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Tasas de reemplazo por niveles de salario y distintas densidades de cotización



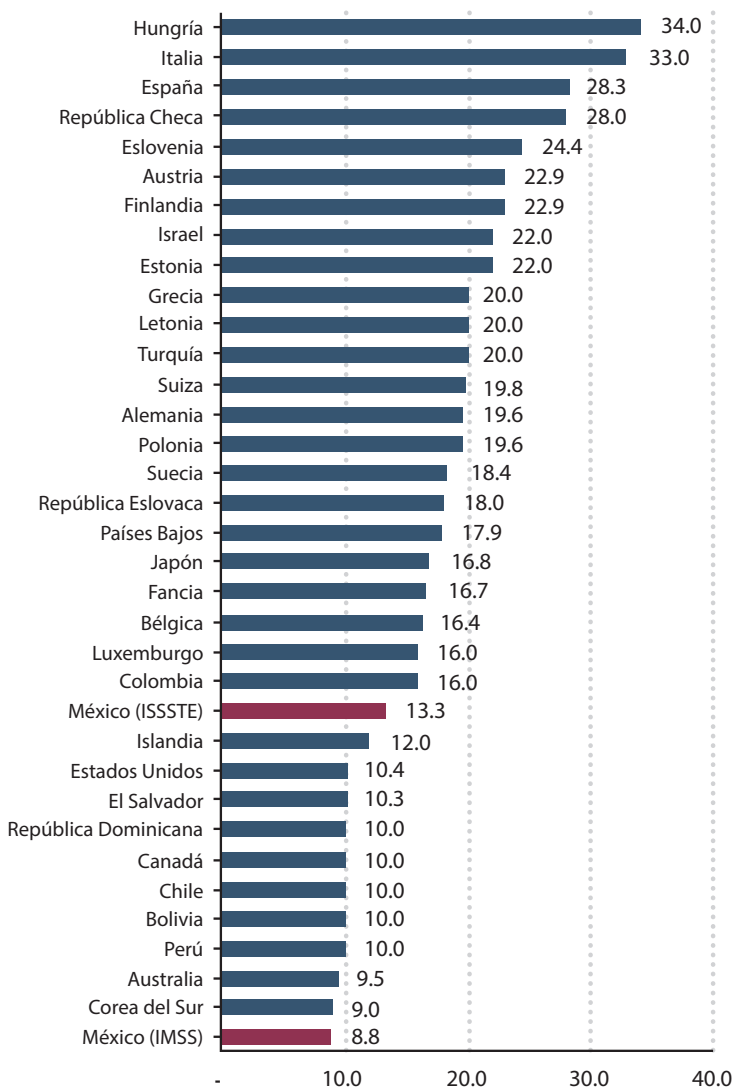
Fuente: OCDE/BID/Banco Mundial. Elaborado con datos de OECD Pension Models. <http://dx.doi.org/10.1787/888933161377>

### *Tasas de contribución*

Las tasas de contribución total (trabajadores, empleadores y Estado) para un trabajador de ingreso medio en el sistema del IMSS se sitúan en el nivel más bajo de la OCDE. Aunque las del ISSSTE son superiores a las de varios países de América Latina, Estados Unidos y Canadá, fundamentalmente por la aportación del Estado a este sistema (ver gráfica 11).



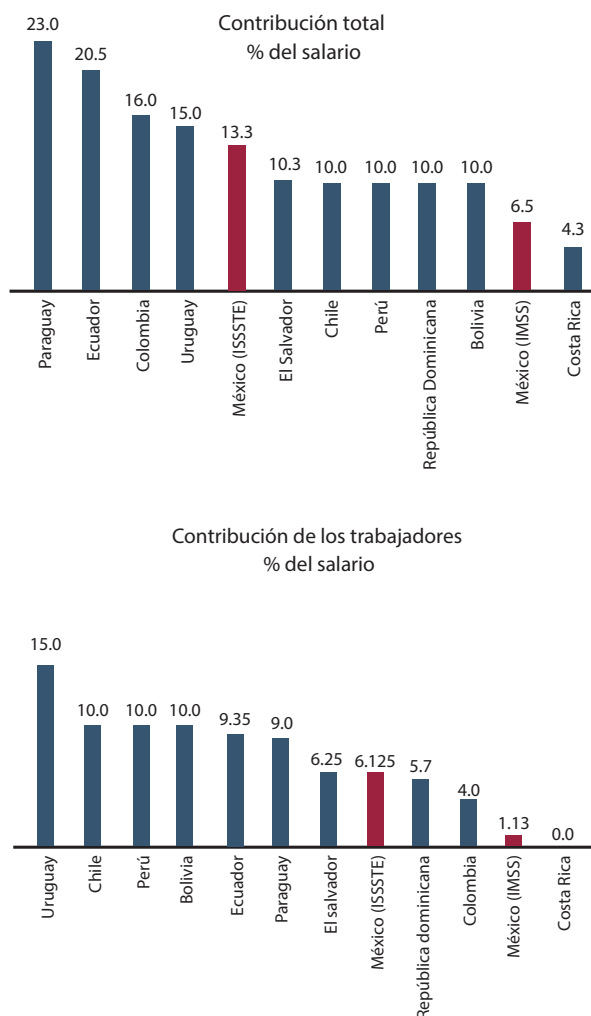
Gráfica 11. Tasas de pensiones en sistemas de contribución obligatorios



Fuente: OECD.

Si se comparan las tasas de contribución totales y de los trabajadores en México con las de once países de América Latina para los que existe información (Fitch Ratings 2015), se observa que las del sistema del IMSS están por debajo del promedio (ver gráfica 12).

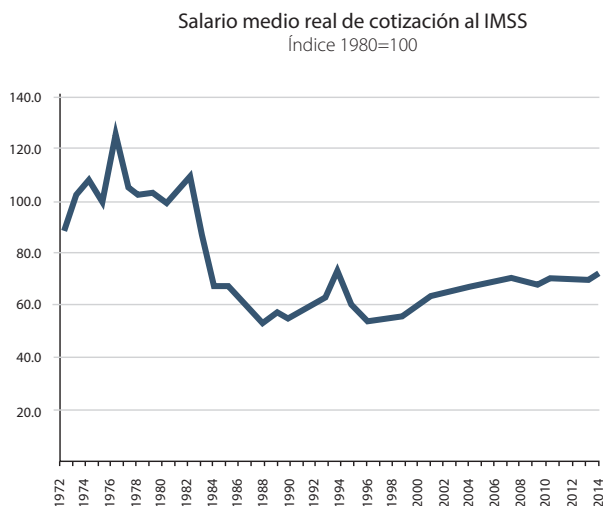
Gráfica 12. Sistemas de pensiones en países seleccionados de América Latina



Fuente: elaboración propia con datos de Fitch Ratings, tomados de Consar, OECD, BID Y Banco Mundial.

Esta situación se explica por la fuerte compresión de los salarios medios de cotización y el bajo nivel de la masa salarial como proporción del PIB en las últimas décadas. En 2015, el salario medio de los asegurados que cotizan al IMSS se situaba términos reales aproximadamente 30% abajo del nivel que tenía en la década de los ochenta (ver gráfica 13).

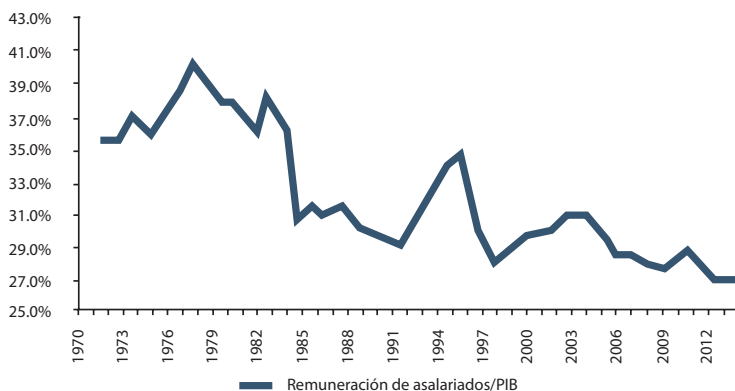
Gráfica 13. Salario medio real de cotizaciones al IMSS



Fuente: elaboración propia con datos de IMSS y Banxico.

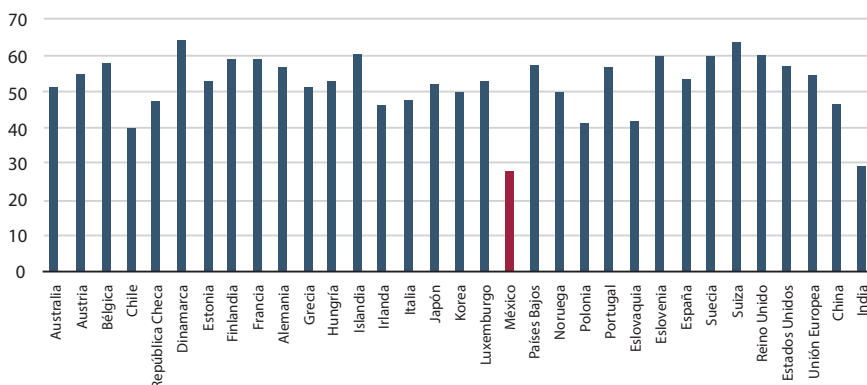
La participación de la masa salarial general en el PIB, es decir la suma de las remuneraciones de todos los asalariados, también ha tenido una notoria caída y en 2012 representó el 27% de dicho agregado (ver gráfica 14). La participación de las remuneraciones al trabajo en México se sitúa por debajo de la OCDE y la de otros países como la India o China (ver gráfica 15).

Gráfica 14. Remuneración de asalariados / PIB



Fuente: elaboración propia con información histórica de Inegi, SCNM. (Samaniego, 2014).

Gráfica 15. Participación porcentual de las remuneraciones al trabajo en el valor agregado bruto 2011



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.Stat.

En un contexto como el referido, un incremento en las aportaciones por parte de los trabajadores, representaría reducir aún más el ingreso disponible y esta es una razón que merma la posibilidad de fortalecer su monto.

### *Pensiones no contributivas*

El surgimiento de programas no contributivos para población no cubierta, en alto grado de vulnerabilidad, que tuvo lugar a partir del año 2000, no fue articulado con el sistema contributivo. Dada la conformación actual, su continuidad y sustentabilidad no están aseguradas. No se prevé una fuente de financiamiento que garantice la capacidad para hacer frente a su creciente impacto presupuestal. Además, el origen inconexo de los programas puede conducir a la duplicidad de beneficios y a la generación de desigualdad entre beneficiarios.

En 2014, el programa *Pensión para Adultos Mayores* tenía una cobertura de 5.4 millones de beneficiarios, equivalente al 60% de la población de esa edad. Sin embargo, el beneficio otorgado de 580 pesos diarios, es de los más bajos que otorga la OCDE a población no cubierta y equivale a poco más de la quinta parte de la pensión mínima garantizada en el IMSS.

### *La operación del modelo de cuentas individuales*

Entre los principales argumentos a favor del sistema de cuentas individuales y capitalización estaba que favorecería el ahorro, la inversión, el crecimiento y el empleo. El resultado más enfatizado es que en pocos años el SAR logró acumular un ahorro equivalente a 14% del PIB. Si bien estos recursos han sido un impulso al sistema financiero, no es claro cuál ha sido su efecto en la inversión, el crecimiento y el empleo.

Barr y Diamond (2009) señalan que la relación entre la acumulación de recursos de un sistema de cuentas individuales y el crecimiento no es automática y en muchos casos puede ser débil o inexistente. Dado que no es explícita la forma en que el Estado está cubriendo el alto costo de la transición,<sup>5</sup> solo se dispone de hipótesis. Sinha (2002) advierte que estos costos podrían ser cubiertos mediante deuda pública, que ha constituido una proporción importante dentro de los fondos de las propias Siefores, particularmente en sus primeros años. Esto implicaría que una parte del ahorro se ha canalizado a financiar el gasto corriente en pensiones.

Sería, por tanto, necesario considerar el efecto neto en el ahorro nacional (público y privado), dado que el costo de la transición y la forma en que éste se cubra, (impuestos, reducción de gasto, o a través de emisión de deuda), tiene efectos distintos en ahorro e inversión.

### *Rendimientos y protección frente a la inflación*

En iniciativa de reforma de la Ley del IMSS de 1997 se señalaba que los recursos de cada cuenta serían propiedad del trabajador, garantizando la generación de rendimientos atractivos (Cámara de Diputados 1995). Sin embargo, el rendimiento de las inversiones no está garantizado y en algunos períodos puede haber minusvalía.

Se señalaba también que el nuevo sistema evitaría que la inflación pudiera afectar el monto real de la pensión, como sucedía en el sistema anterior cuando la pensión se calculaba respecto al salario promedio de los últimos cinco años. Sin embargo, la inflación en el nuevo régimen puede

---

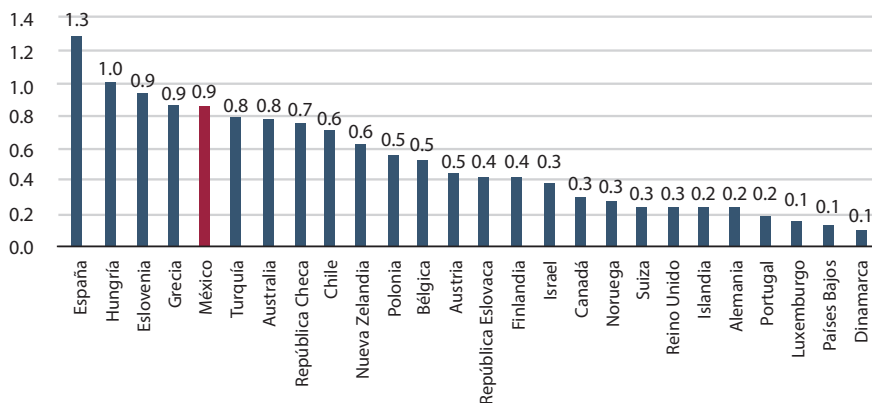
5 Sinha (2002) señala que la variación anual en deuda pública de largo plazo en las Afores era muy cercana a los pagos anuales por pensiones bajo el régimen anterior de reparto. Esto significaría que la deuda implícita del gobierno en pensiones de la generación de transición se estaría convirtiendo, de hecho, en una deuda explícita dentro del portafolio de las nuevas generaciones en las Afores.

seguir afectando el monto de las pensiones como cuando la evolución del índice de precios erosiona el rendimiento nominal de los fondos, o cuando al retiro se pactan entregas programadas, no indexadas a la inflación.

### *Operación de las Afores*

Los gastos de operación de las Afores estaban entre los más elevados de los países de la OCDE en 2011 (ver gráfica 16). El rubro de ventas, renglón principal de gasto, ha tenido un aumento significativo desde que se facilitaron los traspasos y se incrementó el número de promotores (ver gráfica 17). Cerca del 50% de los traspasos se hacen, por desconocimiento del trabajador, hacia Afores que ofrecen menores rendimientos, pero tienen una fuerza de ventas más persuasiva (Calderón- Colín et al. 2008).

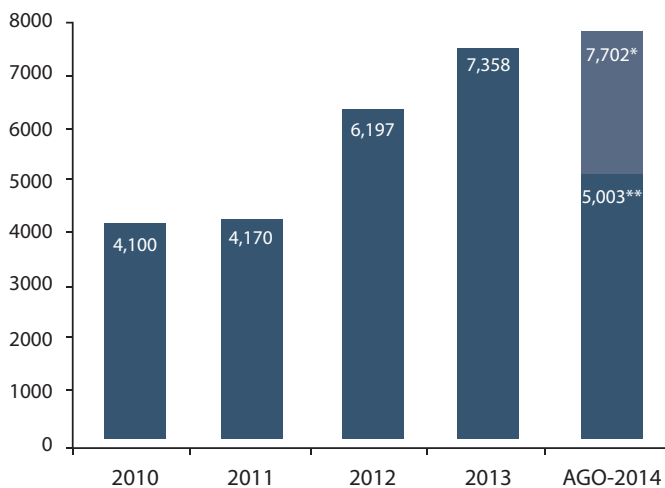
Gráfica 16. Gastos de operación de los fondos de pensiones en países seleccionados (2011) (como por ciento de la inversión total)



Nota: incluyen gastos de inversión y operativos.

Fuente: OECD Global Pension Statistics. OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries [www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm)

Gráfica 17. Gasto comercial (millones de pesos)



\*cifra acumulada de septiembre de 2013 a agosto 2014.

\*\*cifra acumulada de enero a agosto 2014.

Fuente: Consar.

Además, para los trabajadores del sector privado integrantes de la generación de transición, estar en una Afore u otra le es indistinto y muchas veces aceptan cambiarse por insistencia de los promotores. El costo de esta estrategia de ventas aumenta los gastos del sistema a la larga y se traduce en mayores costos para el Estado.

A partir de su nivel más alto en 2008, las comisiones sobre saldos han descendido ya que se cambió el sistema para cobro<sup>6</sup>; sin embargo, todavía se sitúan entre las más altas de la OCDE. Las nuevas regulaciones parecen influir, pues la mayoría de los traspasos que pretendían promover la competencia se hacen hacia Afores que ofrecen peores condiciones de rendimiento y comisión (Calderón-Colín, Domínguez y Schwartz 2008). Levy (2008) estimó que la suma total de las comisiones cobradas por las Afores en el período 1997-2007 representaba 1.08 veces el subsidio otorgado por el Estado anualmente al sistema para cubrir las pensiones mínimas garantizadas. Sinha (2016) confirmó que esa tendencia se había mantenido hasta 2014.

6 Al pasar de los sistemas anteriores al sistema de saldos, muchas Afores elevaron considerablemente sus comisiones (Águila, Hurd y Rohwedder 2014).

Las tasas de comisión se calculan sobre el saldo anual acumulado por el trabajador. Su impacto en el monto final es complejo y resulta menos transparente que las comisiones que se cobran como un porcentaje de la contribución, como es usual en otros países.<sup>7</sup> Las comisiones sobre saldos parecen pequeñas, aunque en realidad son altas y pesan en el ahorro total a medida que pasa el tiempo y crece el saldo. Diamond (2000) estima que una comisión de 1% sobre saldos equivale a reducir alrededor de 20% el monto acumulado final en la pensión. También compara el impacto de las comisiones sobre saldos y sobre aportaciones (ver tabla 1).

**Tabla 1. Impacto de comisión en el monto acumulado en una cuenta al final de una trayectoria laboral**

Comisión	Disminución en el monto final acumulado	Comisión	Disminución en el monto final acumulado
1%	1%	0.1%	2.2%
10%	10%	0.5%	10.5%
20%	20%	1.0%	19.6%

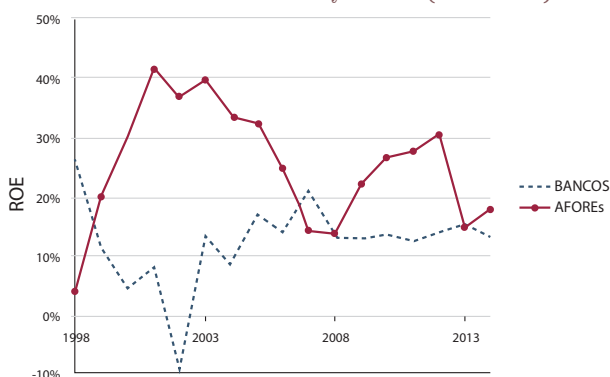
Adicionalmente, cabe repensar el sistema de cobro para el elevado número de cuentas que son totalmente inactivas o pasan largos períodos sin movimiento alguno.

Como lo muestra Sinha (2015), las Afores han registrado durante un período largo una utilidad importante y mayor que las de los bancos. En la mayor parte del período comprendido entre 1998 y 2014, la tasa de rendimiento del capital (ROE) ha estado por arriba de las de los bancos (ver gráfica 18).

<sup>7</sup> En los fondos de cuentas individuales de carácter voluntario.



Gráfica 18. ROE de Afores y bancos (1988- 2014)



Fuente: Sinha (2015) con datos de Consar y Banco de México.

### 3. Conclusiones y lineamientos generales para incorporar al debate sobre una reforma al sistema de pensiones en México

El panorama del sistema de pensiones en México, a dieciocho años de iniciada la reforma, dista mucho de estar resuelto. Se requiere un diseño técnicamente sólido y de amplia aceptación, que tome en cuenta sus implicaciones sociales y económicas, su factibilidad jurídica e incorpore a los distintos entes involucrados.

Entre los requisitos esenciales está un diseño en torno a los fines últimos del sistema, dentro de un enfoque que prevea su sustentabilidad financiera. También, debe tomar en cuenta la informalidad laboral y alta disparidad en ingreso, modalidades de trabajo, densidades de contribución y esperanza de vida en las que se aplicará. Asimismo, es indispensable contemplar al sistema en su integralidad bajo una visión de largo plazo.

Los desafíos del sistema en materia de cobertura, monto de los beneficios y sostenibilidad financiera son grandes. A fin de contribuir al debate, se esbozan algunas ideas sobre estructura y diseño que podría adoptar el sistema para atender sus distintas necesidades.

#### *Pensión básica no contributiva*

El objetivo es proveer un ingreso básico de monto fijo para los adultos mayores que no tienen acceso a una pensión contributiva y se encuentran en situación de vulnerabilidad, independiente de su estatus laboral previo. Supondría la sustitución de los programas no contributivos dis-

persos por un sistema de protección básica, de amplia cobertura, que eliminara duplicidades y heterogeneidad de beneficios.

Requeriría de una fuente de fondeo explícita como un impuesto de amplia cobertura, destinado a seguridad social. Se buscaría que garantizara su sustentabilidad y permitiera constituir una plataforma del sistema de pensiones, de carácter efectivamente universal, a partir del cual se erigiría el sistema contributivo.

Además, sería necesario definir la relación entre el monto de la pensión básica no contributiva y la pensión mínima garantizada en el sistema contributivo, a fin de garantizar la sincronía entre ambos regímenes y no desalentar la participación más amplia y por más tiempo en la economía formal.

### *Sistema contributivo*

Debido a la disparidad de ingresos y densidades de cotización entre los afiliados a los regímenes contributivos, solo una parte de las cuentas individuales tienen la capacidad de autofinanciar una pensión. El Estado, a través de la cuota solidaria y el subsidio a la pensión mínima garantizada, está financiando la parte principal del monto de estas pensiones. Asimismo, el efecto de las altas comisiones en el ahorro final de estos trabajadores (particularmente en el período 1998-2007) le ha resultado altamente costoso (Águila, Hurd y Rohwedder, 2013). En razón de lo anterior, sería conveniente separar el pilar contributivo en dos: un pilar solidario contributivo y un pilar de ahorro individual.

Por un lado, en el pilar solidario contributivo se requiere que el subsidio que otorga el Estado se enfoque de manera más eficiente y menos gravosa. El pilar se conformaría por todas las cotizaciones al sistema contributivo hasta un umbral determinado. Las opciones a analizar para este pilar son diversas: a) un esquema de reparto (*pay as you go*), con beneficio definido de una pensión mínima escalonada; b) un esquema notional de contribuciones definidas como el sueco, complementada con un componente solidario; c) un esquema fondeado de bajo costo y economías de escala, mediante una administración centralizada de recursos, como la utilizada en el Thrift Savings Plan para los empleados del gobierno federal en Estados Unidos, o una Afore pública especializada para este estrato.

Aunque una administración centralizada podría significar menores costos, este pilar, requeriría mantener el enfoque redistributivo a través de la aportación solidaria del Estado, parte de la cual podría provenir del impuesto específico destinado a seguridad social.

Al definir la pensión mínima garantizada, convendría establecer alguna diferenciación, mediante una pensión mínima escalonada, de acuerdo a los plazos y montos cotizados, dentro de un rango definido. El objetivo es no desalentar a los trabajadores que hayan hecho un mayor esfuerzo contributivo y reforzar el estímulo a permanecer en la formalidad, con la posibilidad de mejorar el nivel de su pensión.

Por otro lado, el pilar de ahorro individual sería complementario, y partiría de un umbral de ingresos suficientes para generar pensiones superiores a la mínima garantizada tope. Este sería el piso mínimo para quienes, al final de su trayectoria laboral, cumplieran los requisitos de elegibilidad. Las aportaciones irían a un sistema de ahorro en cuentas individuales y podrían complementarse con planes a nivel de empresa o gremio y de ahorro voluntario.

Este esquema mantendría su contribución al ahorro interno, mediante cuentas de ahorro individual, pero podría asumir diferentes modalidades. Una sería mantener el sistema actual de Afores, con una estricta regulación de su integración, prácticas, y de las aseguradoras que participarían en la fase de los desembolsos. Pero se podría abrir la posibilidad de incorporar una administradora de fondos de carácter público. Otra alternativa supondría un cambio estructural para migrar hacia un sistema de administración centralizada de fondos.

Bajo el esquema actual se requiere: acelerar el abatimiento de gastos y comisiones; proteger las cuentas inactivas para evitar su erosión progresiva; ofrecer mayor transparencia y claridad al usuario sobre el impacto de las actuales comisiones el monto final de ahorro; promover modalidades que permitan una mejor protección y distribución del riesgo y; reforzar la asesoría y apoyo a los trabajadores en su relación individual con las entidades administradora.<sup>8</sup> Adicionalmente, es importante reforzar el rendimiento de cuentas y los controles internos en los órganos corporativos de las Afores, así como prevenir posibles conflictos de interés.

Asimismo, para mejorar la fase de desembolsos, será importante desarrollar un mercado sólido de rentas vitalicias, con adecuada regulación y supervisión, y que prepare a la población para las decisiones que tendrá que tomar para su retiro. Dentro las rentas vitalicias es importante considerar la eliminación de tablas de esperanza de vida diferenciadas por

---

8 Una alta proporción de las demandas de carácter individual ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los últimos años han emanado de casos de conflicto entre los trabajadores y las Afores.

sexo, pues se suma a otros sesgos del sistema en perjuicio de las mujeres pensionadas. Y, cabe destacar, que las tablas únicas por sexo son de uso común en muchos países desarrollados.

### *Cobertura*

En el actual sistema de pensiones, es sustancial ampliar la cobertura. Esto supone, por un lado, fortalecer el pilar no contributivo y la pensión básica para convertirlo en un elemento primordial del esquema de seguridad social y un piso a partir del cual se erigiría el sistema de pensiones contributivo. Por otro lado, hay que fomentar la incorporación de trabajadores asalariados no inscritos. Con este objetivo, se puede coordinar un programa conjunto entre las autoridades laborales y las de seguridad social para promover la incorporación, así como la inspección para detectar y corregir omisiones o subdeclaración de ingresos en la inscripción de trabajadores asalariados. Un grupo numeroso que debería estar incluido de manera obligatoria es el de los trabajadores domésticos.

Aunado a esto, hay que incorporar a los trabajadores independientes. La cobertura en México es casi nula en esta materia. Por ello, vale la pena explorar algunos de los esquemas utilizados en América Latina como el de los profesionistas independientes quienes hacen contribuciones integradas a la declaración del ISR; u otros mecanismos más sencillos de aportación para otro tipo de trabajadores por cuenta propia.

### *Tasas de contribución y fuentes alternas de recursos*

Frecuentemente se propone aumentar las tasas de contribución, que en el caso de México son bajas. Sin embargo, este camino tiene inconvenientes, particularmente en un contexto de alta informalidad, prolongada compresión de la masa salarial y marcada desigualdad de ingresos y baja o nula capacidad de ahorro en los estratos bajos.

En estas condiciones, el margen para avanzar por este camino, que en otras circunstancias sería el más directo, es reducido. Hay que examinar en qué áreas habría espacios para elevar las tasas y cómo podría hacerse. En el régimen del IMSS, donde la contribución actual del trabajador es inferior a la del ISSSTE, podría diseñarse un proceso gradual de acercamiento en tasas, en la medida en que se observaran mejoras en el nivel real de los salarios.

Una vía alterna propuesta por diversos autores es la de disminuir la carga sobre la nómina y sustituirla por un impuesto específico de carácter

general destinado a seguridad social (Levy 2013). Una parte de este impuesto se canalizaría a pensiones no contributivas y la otra a un subsidio explícito a las pensiones contributivas solidarias.

Una tercera opción sería incentivar activamente el ahorro voluntario en los trabajadores con capacidad de hacerlo. En especial, a través de modalidades *pari passu* topadas y proporcionalmente decrecientes en función del nivel de ingreso. También podría incentivarse el ahorro de trabajadores independientes, o trabajadores jóvenes e incorporar tratamientos fiscales que alienten en mayor medida el ahorro voluntario para el retiro.

Es necesario repensar el financiamiento tradicional de los sistemas de pensiones que descansan primordialmente en el costo de la mano de obra, para avanzar hacia una desvinculación progresiva del modelo bismarkiano. La construcción de un nuevo sistema de pensiones requerirá ampliar recursos, tanto con impuestos generales como con mayores aportaciones en algunos estratos con capacidad de ahorro. Esto no podrá lograrse sin una reforma fiscal integral que contemple la construcción de un sistema de seguridad social.

En la actualidad, en México se enfrenta presión creciente sobre las finanzas públicas, un entorno externo desfavorable, crecimiento por abajo del potencial y una reducción importante del gasto público. En este contexto, se debe evitar emprender una reforma al sistema de pensiones que nuevamente se enfoque en reducir la presión fiscal y fortalecer el ahorro interno, a costa de su fin primario que es ofrecer al trabajador seguridad de ingreso en la vejez.

## Referencias

- Águila, Hurd y Rohwedder. 2013. How Do Management Fees Affect Retirement Wealth under Mexico's Personal Retirement Accounts System? Working Paper. Rand Corporation.
- Alonso, J., Hoyo, C. y Tuesta, D. 2014. A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. *Journal of Pension Economics and Finance*. March: 1-37.
- Antón, A., Hernández, F., Levy, S. 2013. *The end of informality in Mexico: fiscal reform for universal social insurance*. Washington, D.C: IADB. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/37642208.pdf>.
- Barr, N. y Diamond, P. 2009. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy. *International Social Security Review*. 62 (2).
- Bosch, Melguizo y Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Calderón-Colín, Domínguez y Schwartz. 2008. Consumer confusion: The choice of Afore in México. IMF Working Paper, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08177.pdf>.
- Cámara de Diputados. 1995. Iniciativa de Ley del Seguro Social. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-03-07.pdf>.
- Cámara de Diputados. 2007. Proceso legislativo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Nueva Ley del ISSSTE. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/018\\_DOF\\_31mar07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/018_DOF_31mar07.pdf).
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. *Informe Final*, Santiago de Chile <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme>.
- Comisión Permanente del Congreso de la Unión. 1992. Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. *Diario de los Debates*. 1(8).
- Consar (Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro). 2014. Motivos para la Iniciativa de reforma a la ley del sistema de ahorro para el retiro. México.
- Diamond, P. 2000. Administrative Costs and Equilibrium Charges with Individual Accounts Administrative. En Shoven, J.B. editor, *Aspects of Investment-Based Social Security Reform*. University of Chicago Press.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Mayans Canabal, F. E. 2015. Reforma de pensiones en México: Diseño, promesas y evidencias ¿Vamos por el camino correcto? Seminario de Pensiones 2015, ITAM, México.

- Mesa-Lago, C. 2014. Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. ESS Working Paper No. 44, ILO.
- OCDE. OECD Reviews of Pension Systems, México. Paris.
- OCDE. 2013. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013\\_pension\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en).
- OCDE/BID/Banco Mundial. 2014. *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*. OCDE Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en).
- Ortiz, I. 2015. Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional. Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Santiago de Chile, 16 de junio 2015.
- Palmer, E. 2005. What is NDC? En Holzmann y Palmer editores *Pension Reform: Issues and prospects of NDC schemes*. The World Bank. [http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/NDC\\_English.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/NDC_English.pdf).
- Ramírez, C. 2015. Diagnóstico del SAR. Seminario de Pensiones 2015. ITAM, México, D. F. octubre de 2015.
- Samaniego, N. 2014. La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado. *Estudios y perspectivas*. 157. CEPAL, México.
- Scott A., J. 2006. Seguridad social y desigualdad en México. En *La Seguridad Social a una década de la reforma de pensiones*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: México.
- Sinha, T. 2002. Can Latin American experience teach us something about privatized pensions with individual accounts? International Center for Pension Research. Research Report Number 1-2002, ITAM, México.
- Sinha, T. 2002. Financing of Pension. When Privatization of Pension Is Not Like Privatization of Other Government Activities. Retrospective and Prospective Analysis of the Privatized Mandatory Pension System in Mexico. Society of Actuaries. Chicago.
- Sinha, T. 2012. *Estimating future pension liability of the Mexican Government*. BID, México. [http://icpr.itam.mx/papers/Pension\\_Liability\\_Mexico\\_2012\\_Tapen\\_Sinha.pdf](http://icpr.itam.mx/papers/Pension_Liability_Mexico_2012_Tapen_Sinha.pdf).
- Sinha, T. 2016. Fees, costs and competition. *Social Security in Latin America: Pension Reform and the Challenge of Universal Coverage*. Cambridge University Press (en proceso de edición).
- Villagómez, F. A. y Ramírez Sierra, G. D. 2014. *El Trimestre Económico*. LXXXI (4): 839-874.
- Villagómez, F. A. 2014. El ahorro para el retiro: una reflexión para México. *El Trimestre Económico*. LXXXI (3): 549-576.

# Situación y perspectivas del sistema de pensiones en México

Alejandro Villagómez<sup>1</sup>

**E**n las últimas tres décadas se ha discutido y reformado el sistema de pensiones en México. Se sustituyeron esquemas de reparto y beneficios definidos por otros de capitalización total, contribuciones definidas y cuentas individuales. Pero, a construcción del sistema de pensiones no ha respondido a una política social y laboral integral y planeada con visión de largo plazo. Refleja respuestas aisladas a problemas particulares. Ahora contamos con un sistema altamente fragmentado, con baja cobertura y que difícilmente cumple con el objetivo fundamental de garantizar un ingreso digno y adecuado durante el retiro a todos los mexicanos.

La combinación de baja cobertura y bajas densidades de cotización, tasas de reemplazo inadecuadas, un pilar solidario insuficiente y el bajo ahorro voluntario para el retiro es una mezcla explosiva en un país con altos niveles de pobreza y un alto crecimiento de la población adulta mayor. En este sentido, es necesario intensificar una discusión que conduzca a políticas públicas concretas para mejorar el diseño del sistema de pensiones en el país y lleven a un Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

## Situación actual del sistema de pensiones

La construcción del sistema de pensiones en el país inició a principios del siglo XX cuando se reconocieron los beneficios de una pensión para el retiro como un derecho laboral en la Constitución. Sin embargo, tras su desarrollo, el resultado ha sido el de un sistema altamente fragmentado, desigual e insuficiente. Esta situación es preocupante si se considera que se está transitando hacia mayores tasas de crecimiento de la población

<sup>1</sup> Consultor independiente.



adulta mayor. Como se observa en el cuadro 1, la tasa de crecimiento de la población total en el 2010 fue de 1.2% mientras que la de la población con 65 años o más fue del 3.1%. Para el 2050, se espera que esta última tasa sea seis veces mayor a la de la población total, de tal forma que este grupo poblacional representará el 16.3% de la población. Aunado a esto, se estima que la esperanza de vida al nacer aumentará de 74 años a más de 79.

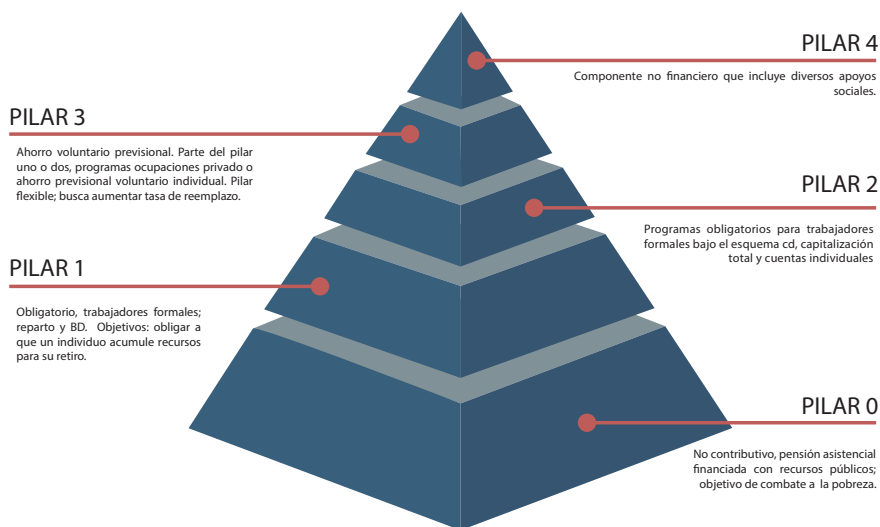
Cuadro 1. Proyecciones de la población adulta mayor en México

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población de 65 años y más	3,740,168	5,224,003	7,058,363	10,005,838	14,335,424	19,788,621	24,575,509
Tasa de crecimiento de población de 65 y más (%)	3.4%	3.2%	3.1%	3.7%	3.6%	2.8%	1.8%
Tasa de crecimiento de población total	1.72%	1.22%	1.20%	0.91%	0.67%	0.46%	0.29%
Esperanza de vida al nacimiento	71.4	73.6	74.0	75.6	76.8	78.1	79.3
Población de 65 años y más como porcentaje de la población total	4.30%	5.18%	6.18%	7.84%	10.40%	13.58%	16.27%

Fuente: elaboración propia con información de Conapo y Villagómez y Ramírez (2013).

Para la descripción del sistema de pensiones es útil seguir el marco conceptual de un sistema multipilar propuesto por el Banco Mundial (Holtzmann et al. 2005) (ver figura 1).

Figura 1. Esquema multipilar de pensiones



El *pilar cero* se compone por programas no contributivos cuyos beneficios son transferencias financiadas con recursos públicos. Buscan combatir la pobreza en la población adulta mayor, garantizándoles un ingreso mínimo, y son el principal componente solidario del sistema de pensiones. El programa para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal (DF) fue pionero en el 2001. Primero se focalizó en la población de zonas marginales, luego se extendió a todos los mayores de 68 años con residencia mínima de 3 años. Para el 2015, la cobertura alcanzó 510 mil beneficiarios, quienes reciben una pensión equivalente al 50% del salario mínimo (SM) mensual del DF. El programa cuenta con un presupuesto equivalente al 0.03% del PIB (ver cuadro 2).<sup>2</sup>

2 De acuerdo al Coneval, para el 2012, existían al menos 12 programas cubriendo casi un millón de individuos en otras entidades federativas, que generan duplicidades con la federación y contribuyen a la alta fragmentación del sistema de pensiones.

Cuadro 2. Pensión alimentaria para adultos mayores en el Distrito Federal

Pensión alimentaria para adultos mayores					
Año	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto	2,764,000,000	3,707,962,500	3,823,092,000	4,340,869,091	4,625,100,000
Presupuesto % PIB	0.026%	0.033%	0.031%	0.036%	0.035%
Presupuesto % Gasto Público*	0.117%	0.141%	0.131%	0.131%	0.130%
Cobertura	412,350	420,000	430,000	470,000	454,971
Monto de Pensión	730.05	758.55	788.85	822	861.9
Pensión % Salario Mínimo	50%	50%	50%	50%	50%

Pensión alimentaria para adultos mayores					
Año	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto	5,165,491,086	5,165,491,086	5,459,895,448	5,762,800,000	6,229,800,000
Presupuesto % PIB	0.036%	0.033%	0.034%	0.034%	0.034%
Presupuesto % Gasto Público*	0.131%	0.127%	0.126%	0.127%	0.134%
Cobertura	480,000	480,000	480,000	480,000	510,000
Monto de Pensión	897.3	934.95	971.4	1009.35	1049.25
Pensión % Salario Mínimo	50%	50%	50%	50%	50%

\* Se usa el gasto neto presupuestario total.

Fuente: GDF.

El programa federal “65 y más” es el más importante en este pilar y surgió en el 2007. Para obtenerlo, además de tener la edad, es necesario no recibir el beneficio de otro programa social o de una pensión contributiva. Para el 2015, la cobertura era de 5.526 millones de individuos (65% de este grupo poblacional), quienes recibieron 580 pesos mensuales (29% del SM). El presupuesto asignado ese año fue del 0.24% del PIB y 1.65% del gasto público (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Programa 70 y más

Programa 70 y más									
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto % del PIB	0.05%	0.08%	0.09%	0.10%	0.09%	0.11%	0.16%	0.21%	0.24%
Presupuesto % del Gasto Público*	0.23%	0.34%	0.35%	0.39%	0.36%	0.44%	0.62%	1.38%	1.65%
Cobertura	1,031,005	1,863,945	2,050,626	2,105,306	2,149,024	3,056,816	4,851,025	5,487,664	5,526,053

\* Se usa el gasto neto presupuestario total.

Fuente: SEDESOL.

En septiembre del 2013, el Ejecutivo envió al Congreso una propuesta de reforma a la seguridad social que incluía la creación de una pensión universal (PU) a partir la base del programa “65 y más”. Sin embargo, esta propuesta aún se encuentra en discusión en el Senado.

El *pilar uno* incluye programas de contribuciones obligatorias, reparto y beneficios definidos, que surgieron en la época posrevolucionaria. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (1949) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1959) son los programas más importantes. No obstante, existen otros que se crearon en dependencias u organismos públicos, mayormente como parte de acuerdos contractuales.<sup>3</sup>

En los últimos 20 años, este pilar se redujo como resultado de las reformas que dieron paso a la creación del pilar dos de capitalización total y cuentas individuales. En 1995, se aprobó la reforma al programa del IMSS que inició el 1° de julio de 1997. Aunque el cambio fue obligatorio para todos los afiliados, quienes cotizaban antes de la reforma tienen derecho a optar por los beneficios del programa anterior al momento de su retiro (Ley 73). Se estima que la población en transición desaparecerá hacia el 2042.

3 Ejemplos de esto son: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), programas de pensiones para los burócratas locales, el Régimen de Jubilación y Pensión (RJP) de los trabajadores del IMSS; los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex), de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); de los bancos de desarrollo; de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales) y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLyF). En la gran mayoría de los casos son programas complementarios a las prestaciones ofrecidas por el IMSS o el ISSSTE (Solís y Villagómez 1999).

Por su parte, el programa del ISSSTE fue reformado en el 2007. El cambio fue opcional para los trabajadores que ya cotizaban y obligatorio para los de ingreso posterior a la reforma. Los trabajadores en transición optaron por mantenerse en el esquema de reparto. El número de los que decidieron permanecer en el esquema de BD ascendió a 1.8 millones en el 2007.

Las contribuciones se realizan por parte del trabajador y el patrón, que es el Estado. En el esquema anterior, para el seguro de retiro (RCV) correspondían 3.5% del salario base de cotización (SBC) por parte de la dependencia federal y otro 3.5% por parte del trabajador para un total de 7%. A partir del 2008, con la reforma, la contribución se incrementa gradualmente para llegar en el 2012 a 6.1% para la dependencia federal y 5.2% para el trabajador (2% para retiro y 3.2% para cesantía en edad avanzada y vejez) para un total 11.3% del SBC. Existe un tope máximo a la contribución equivalente a 10 veces el SM del DF.<sup>4</sup>

Para obtener una pensión de jubilación, se requiere de 30 o más años de servicio e igual tiempo de cotización. A partir de la reforma, se establece una edad mínima de retiro: 51 años para hombres y 49 para mujeres en 2010 misma que aumentará hasta 60 y 58 años en 2028. Para una pensión por edad y tiempo de servicios se requiere tener 55 años de edad y al menos 15 de servicio e igual tiempo de cotizar. Los beneficios se establecen en función del promedio del SBC del año anterior al retiro (ver cuadro 4). Existe una garantía de pensión mínima equivalente a dos meses del salario mínimo del DF vigente al momento de expedirse la ley y actualizado por el INPC. Finalmente, estos trabajadores también cuentan con el SAR, creado en 1992 y que corresponde a 2% del SBC para retiro y 5% para vivienda, aportaciones que realiza el patrón.

---

4 Hay que señalar que el conjunto de aportaciones en este esquema no incluye la cuota solidaria propuesta en la reforma ni la opción de ahorro solidario.

## Cuadro 4. Elegibilidad y beneficios del programa del ISSSTE

***Elegibilidad y beneficios del programa del ISSSTE***

<i>Tipo de cobertura</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Beneficios</i>
Invalidez	15 años de servicio (750 semanas)	De acuerdo a la tabla del artículo 63 de la Ley, dependiendo de la antigüedad
Vejez, jubilación o retiro	30 años de servicio (1 500 semanas)	100% del promedio del sueldo base del último año con máximo de 10 SMGVDF
Cesantía en edad avanzada	60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	Porcentaje al promedio de sueldo base del último año, que va de 40% a 50%, con máximo de 10 SMGVDF
Retiro por edad y tiempo de servicios	55 años de edad con 15 años de servicio (750 semanas)	Es igual a la pensión por jubilación, reducida hasta 50% por los años de antigüedad que falten para completar 30
Muerte (ocurrida por causas ajenas al trabajo)	15 años de servicio (750 semanas) o 60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	100% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado en caso de jubilación, para viuda e hijos, sin exceder el 100% del promedio del sueldo base del último
Indemnización global (por separación del servicio sin tener derecho a pensión)	Ninguno	Monto total con el que hubiese contribuido si tiene de 1 a 4 años de servicio, más 45 días adicionales del último sueldo base si tiene de 5 a 9 años, o bien más de 90 días de sueldo si tienen de 10 a 14 años de servicio

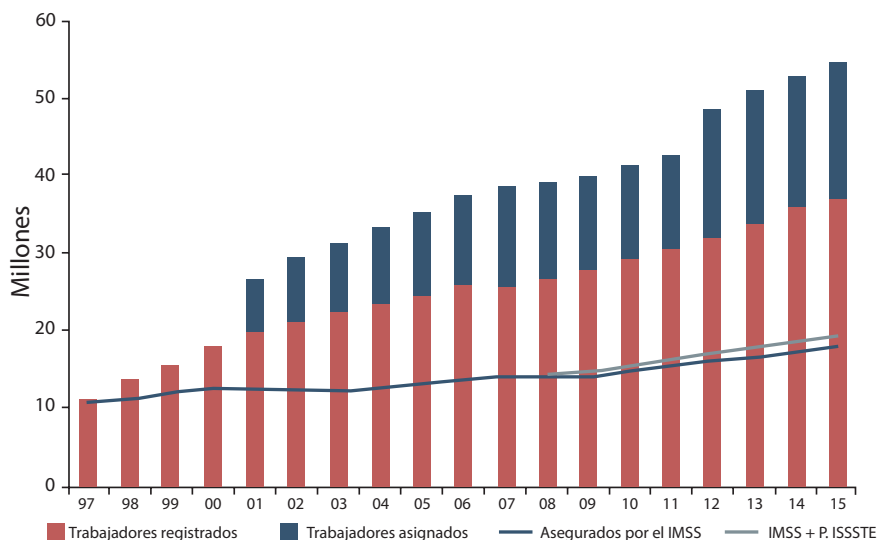
Fuente: ISSSTE.

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), había 74 programas públicos pensionarios de beneficio definido registrados en el 2013. Esto no incluye ni los programas estatales ni municipales, que en su mayoría son complementarios.<sup>5</sup>

El *pilar dos* incluye a los programas de contribuciones definidas obligatorias, capitalización total y cuentas individuales y surge con la reforma al IMSS en 1997. Es el programa más importante y para del 2015 tenían 54.3 millones de cuentas registradas en el sistema (ver gráfica 1).

5 En el 2008, se modificaron los programas RJP del IMSS y el de la CFE. A partir de ese momento, los trabajadores de nuevo ingreso ingresarán a un nuevo esquema de contribuciones definidas y cuentas individuales. Sin embargo, los trabajadores activos al momento de la reforma permanecerán en el esquema de beneficios definidos. Actualmente, se discute una reforma similar para el programa de los trabajadores de Pemex.

Gráfica 1. Cuentas registradas en las Afores



Fuente: elaboración propia con información de Consar e Inegi.

Menos de la mitad de las cuentas son activas debido a la alta movilidad entre el mercado formal y el informal, pues un trabajador informal deja de aportar. Un valor aproximado de cuentas activas se obtiene considerando a los trabajadores asegurados activos reportados por el IMSS cada mes. En diciembre del 2015 eran 19.2 millones. También, se registran las cuentas de afiliados ISSSTE y que mudaron al esquema de CD así como trabajadores por su cuenta. Cada trabajador tiene una cuenta compuesta por tres subcuentas: retiro (RCV), vivienda y aportaciones voluntarias. Las aportaciones son un porcentaje del SBC y son tripartitas: patrón, gobierno y trabajador (ver cuadro 5).<sup>6</sup>

6 El SBC se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Cuadro 5. Aportaciones al sistema de pensiones de los afiliados al IMSS

Aportaciones al Sistema de Pensiones de los Afiliados al IMSS % del salario base de cotización				
Concepto	Patrón	Trabajador	Gobierno	Total
<b>RCV</b>				
Retiro <sup>1</sup>	2.00	–	–	2.00
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.15	1.13	0.23	4.50
Cuota Social <sup>2</sup>	–	–	2.30	2.30
<b>IV</b>				
Invalidez y vida	1.75	0.63	0.13	2.50
<b>RT</b>				
Riesgos de trabajo <sup>3</sup>	0.25-15	–	–	0.25-15

<sup>1</sup> Esta aportación entró en vigor en 1992.

<sup>2</sup> Esta cantidad se aporta por cada día de salario cotizado y se actualiza trimestralmente conforme a la inflación y forma parte del seguro RCV. En Mayo del 2009 fue modificada esta aportación aumentándola. En este caso corresponde a un trabajador de 3 SM, que es un afiliado promedio del IMSS.

<sup>3</sup> Los riesgos de enfermedad y accidentes profesionales que provoquen invalidez o muerte son cubiertos a través del seguro RT, el cual es administrado por el IMSS bajo un esquema de BD financiado con aportaciones patronales. Los casos de invalidez y muerte fuera del trabajo son cubiertos por el seguro IV. Los seguros de IV y RT, cuando se cubren a través de una suma asegurada se financian en primera instancia con los recursos de retiro de la cuenta individual, y si este monto no es suficiente, la diferencia la aporta el Estado.

Fuente: IMSS.

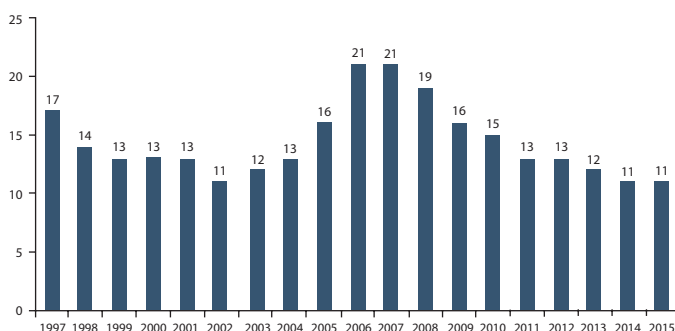
El gobierno aporta una cuota social, fijada inicialmente en 5.5% del SM de julio de 1997, indexada a la inflación y ajustada trimestralmente.<sup>7</sup> El IMSS recauda las aportaciones y transfiere los recursos de vivienda al Infonavit y los de retiro a las Afores. Estos son intermediarios financieros privados encargados de abrir, administrar y operar las cuentas; administrar las sociedades de inversión, emitir estados de cuenta y tramitar beneficios. Existe un tope máximo a su cuota de participación en el mercado, que es el 20% del número de cuentas registradas. Sin embargo, la Consar puede aprobar límites mayores.<sup>8</sup> Su número ha variado en el tiempo (ver gráfica 2).

<sup>7</sup> Para trabajadores con salarios mayores, este monto representa un menor porcentaje. El SM y la inflación no han aumentado en la misma magnitud durante estos años, por lo que esta cuota no siempre ha representado el mismo porcentaje de 1 SM. En el 2009, se revisó esta cuota. Para julio-octubre del 2014, representó 7.03% para 1 SM; 3.39% para 2SM; 2.28 para 3SM y 1.68% para 4 SM y se otorga hasta 15 SM, en donde representa 0.39%.

<sup>8</sup> Como la Afore XXI-Banorte, que surgió de una fusión autorizada por la Consar y con la opinión favorable del comité consultivo y de vigilancia.



Gráfica 2. Evolución del número de Afores



Fuente: Consar.

Las Afores registran todos los recursos vinculados al sistema, pero sólo administran los de las subcuentas de retiro y aportaciones voluntarias. El cuadro 6 presenta información básica sobre cuentas administradas y registradas, recursos y traspasos netos.

Cuadro 6. Afores: datos básicos (diciembre 2015)

Afore	Cuentas registradas		Cuentas administradas**	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Azteca	1,486,896	4.00%	1,487,328	2.74%
Banamex	6,475,258	17.43%	8,051,705	14.81%
Coppel	7,245,690	19.50%	7,245,769	13.33%
Inbursa	1,109,712	2.99%	1,110,328	2.04%
Invercap	1,873,441	5.04%	3,226,158	5.94%
Metlife	425,026	1.14%	985,800	1.81%
PENSIONISSSTE	1,310,003	3.53%	1,479,556	2.72%
Principal	2,258,010	6.08%	3,570,016	6.57%
Profuturo GNP	2,714,847	7.31%	3,389,832	6.24%
SURA	3,993,598	10.75%	6,143,439	11.30%
XXI Banorte	8,261,192	22.24%	17,663,519	32.50%
Total	37,153,673	100.00%	54,353,450	100.00%

*Continúa...*

Afore	Recursos administrados		Recursos registrados		Traspasos netos
	Mmp	Porcentaje	Mmp	Porcentaje	Cuentas
Azteca	39.0	1.53%	55.5	1.52%	147,844
Banamex	431.9	16.93%	591.1	16.22%	71,091
Coppel	125.6	4.92%	180.6	4.96%	-52,380
Inbursa	101.1	3.96%	140.0	3.84%	-49,116
Invercap	171.3	6.72%	223.8	6.14%	143,878
Metlife	71.7	2.81%	99.2	2.72%	12,476
PENSIONISSSTE	132.6	5.20%	350.6	9.62%	-5,196
Principal	150.7	5.91%	208.2	5.71%	-69,352
Profuturo GNP	326.1	12.78%	424.6	11.65%	12,586
SURA	375.1	14.71%	504.0	13.83%	-41,532
XXI Banorte	625.8	24.53%	867.2	23.79%	-170,299
Total	2,550.9	100.00%	3,644.8	100.00%	0

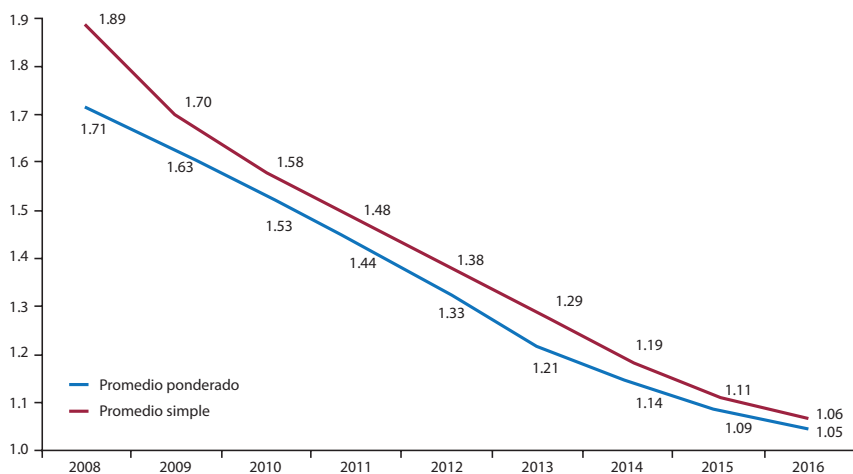
Nota: \*\*incluye trabajadores asignados. Estos son trabajadores que no seleccionaron una Afore y la Consar los asignó a una de acuerdo con las reglas vigentes. Los traspasos netos representan la diferencia entre los trabajadores que entraron y los que salieron vía traspasos. Un valor negativo es una pérdida de afiliados para una Afore. Mmp: Miles de millones de pesos.

Fuente: Consar.

A partir del 2009, las Afores cobran una comisión sobre el saldo acumulado.<sup>9</sup> Durante los primeros diez días hábiles del mes de noviembre, deben presentar una propuesta ante la Consar para aplicarlas en el año siguiente. Si la propuesta es rechazada, la Afore deberá cobrar la comisión promedio del mercado hasta que modifique su solicitud y sea aprobada. En la gráfica 3 se muestra la evolución de la comisión promedio del sistema y en el cuadro 7 su valor para abril del 2014.

<sup>9</sup> En el pasado se permitían comisiones sobre flujos o una combinación de ambas.

Gráfica 3. Comisión sobre saldo administrado (%)



Fuente: Consar.

Cuadro 7. Comisiones de las Siefores básicas

(Autorizadas para 2016)	
Afore	Porcentaje Anual Sobre Saldo
Azteca	1.14
Banamex	1.01
Coppel	1.13
Inbursa	0.98
Invercap	1.13
Metlife	1.14
PENSIONISSSTE	0.89
Principal	1.13
Profuturo GNP	1.07
SURA	1.07
XXI Banorte	1.07

Fuente: Consar.

Los recursos se invierten en las Siefores y Consar regula el tipo, características y límites de los instrumentos financieros permitidos. El sistema inició con una Siefore y un régimen de inversión acotado básicamente a deuda pública. A partir del 2011, se flexibilizó (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Régimen de inversión de Siefores: instrumentos permitidos

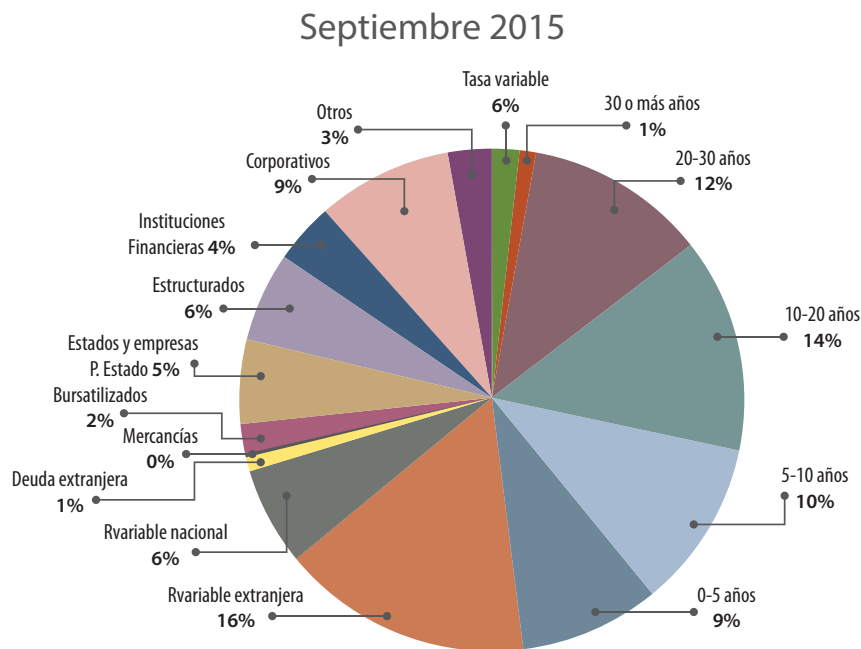
Instrumentos Permitidos dentro del Régimen de las SIEFORE										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Deuda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Divisas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Renta Variable	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓
Extranjeros	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓
CKD y FIBRAS	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bursatilizadas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mercancías	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Swaptions	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
REITs	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Instrumentos Permitidos dentro del Régimen de las SIEFORE										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Deuda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Divisas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Renta Variable	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Extranjeros	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
CKD y FIBRAS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Bursatilizadas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mercancías	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	
Swaptions	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	
REITs	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	

Fuente: Consar.

Existen cuatro Siefores básicas que se asignan de acuerdo a la edad de los afiliados: la SB1 es para afiliados de mayor edad y la SB4 es para los más jóvenes. En junio del 2014, se creó una Siefore Básica (SB0) para invertir los fondos de los trabajadores mayores a 63 años con criterios conservadores para su protección. La gráfica 4 muestra la composición actual de la cartera de inversión.

Grafica 4. Composición de la cartera de las Siefiores

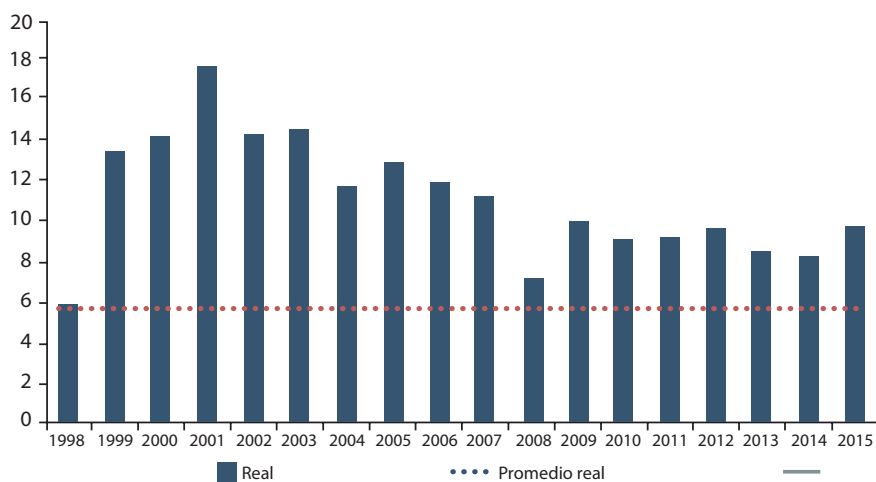


**Nota:** los instrumentos que aparecen de 0-5 años, 5-10 años, 10-20 años 20-30 años y más corresponden a deuda pública.

**Fuente:** Consar.

La rentabilidad histórica de la Siefiore básica 2 ha sido de 6.1% en términos reales (ver gráfica 5). Con la flexibilización del régimen de inversión, se modificó la supervisión del manejo y control de riesgos en el sistema. En el 2002, se introdujo el Valor en Riesgo (VaR), que sirvió para limitar el apalancamiento de los portafolios a través de derivados. Pero fue poco flexible frente a episodios de alta volatilidad. En el 2010, y en el contexto de la crisis financiera mundial, se redefinió la metodología del VaR para resolver fenómenos pro-cíclicos negativos. En el 2012 se introdujo el CVaR (valor en riesgo condicional) para los fondos en las Afores con horizonte de inversión a muy largo plazo. Así, la medida de control de riesgos se reenfocó introduciendo un límite máximo regulatorio de apalancamiento. Los recursos acumulados en el sistema a diciembre de 2015 representan el 20.4% del PIB. Los que administran las Afores equivalen al 14.3% del PIB (ver cuadro 9).

Gráfica 5. Rentabilidad real (SB2)



Nota: cifras al cierre de diciembre del 2015.

Fuente: Consar.

Cuadro 9. Recursos en las Afores (diciembre 2015)

Concepto	Valor (millones de pesos)	Estructura porcentual	Como % del PIB
Recursos registrados en las Afores	3,644,786	100%	20.4%
Recursos administrados por las Afores	2,550,895	70.0%	14.3%
Recursos de los trabajadores	2,525,344	69.3%	14.1%
RCV	2,456,135	67.4%	13.7%
Ahorro voluntario	34,225	0.9%	0.2%
Fondos de previsión social	34,983	1.0%	0.2%
Capital de las Afores	25,552	0.7%	0.1%

*Continúa...*

Concepto	Valor (millones de pesos)	Estructura porcentual	Como % del PIB
Bono de pensión del ISSSTE	138,564	3.8%	0.8%
Vivienda	930,022	25.5%	5.2%
Recursos depositados en Banco de México	25,305	0.7%	0.1%

Nota: datos a diciembre 2015.

Notas: RCV: Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez de los trabajadores cotizantes al IMSS e ISSSTE. Incluye los fondos de Retiro del SAR 92 de dichos trabajadores. Ahorro voluntario incluye Aportaciones Voluntarias, Aportaciones Complementarias de Retiro, Ahorro de Largo Plazo y Ahorro Solidario. Los Fondos de previsión social son recursos de Previsión Social de entidades públicas y privadas administradas por las Afores. El Capital de las Afores son recursos que, conforme a las normas de capitalización, deben mantener invertidos en las Siefores. Conforme a la Ley del ISSSTE, las Afores llevan el registro del valor actualizado del Bono de Pensión ISSSTE en las cuentas individuales de los trabajadores. Los recursos de vivienda son registrados por las Afores y administrados por el Infonavit y el FOVISSSTE. Los recursos depositados en Banco de México corresponden al recurso de las cuentas administradas por Prestadoras de Servicios, que son registrados por las Afores e invertidos en el Banco de México, de acuerdo a las reglas vigentes.

El beneficio de pensión se deriva de los recursos acumulados y capitalizados en la cuenta individual. Las principales variables que la afectan son: las contribuciones respecto al SBC, nivel y crecimiento del salario, los rendimientos, la edad a la fecha de la pensión, las comisiones y la densidad de cotización. Existe una PMG, equivalente a un SM de julio de 1997 ajustado por inflación, la cual se obtiene si el saldo acumulado en la cuenta no garantiza una pensión de al menos el monto de la PMG y si se cotizó al menos 1250 semanas. En el cuadro 10 se comparan los beneficios de la Ley anterior y la actual.

Fuente: elaboración propia con información de Consar e Inegi.

El beneficio de pensión se deriva de los recursos acumulados y capitalizados en la cuenta individual. Las principales variables que la afectan son: las contribuciones respecto al SBC, nivel y crecimiento del salario, los rendimientos, la edad a la fecha de la pensión, las comisiones y la densidad de cotización.<sup>10</sup> La PMG, equivalente a un SM de julio de 1997 ajustado por inflación, se obtiene si el saldo acumulado en la cuenta no garantiza una pensión de al menos el monto de la PMG y si se cotizó al menos 1250 semanas. En el cuadro 10 se comparan los beneficios de la Ley anterior y la actual.

<sup>10</sup> La densidad de cotización expresa la proporción del tiempo con aportes a la seguridad social (contribución) respecto al tiempo total laborable. Es decir, se refiere a la aportación efectiva de un trabajador durante su vida activa.

## Cuadro 10. Comparativo de beneficios

## Modificaciones a los seguros de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada del IMSS

Rubro	Ley 1973	Ley 1997
Requisitos de elegibilidad	<b>Vejez</b> -500 semanas de cotización y 65 años de edad	<b>Vejez</b> -1,250 semanas de cotización y 65 años de edad
	<b>Cesantía en Edad Avanza</b> -500 semanas de cotización	<b>Cesantía en Edad Avanzada</b> -1,250 semanas de cotización y 60 años de edad
Beneficios por vejez	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La pensión es equivalente a un porcentaje del salario promedio de los últimos 5 años, más una fracción por cada año en exceso a los primeros 10</li> <li>-La pensión esta indexada a los incrementos del salario mínimo general.</li> <li>-La pensión no puede ser mayor al último salario que recibió el trabajador.</li> <li>-El trabajador puede retirar el saldo que corresponde al SAR e Infonavit del periodo 1992-1997.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>*Trabajadores en transición</b></li> <li>-Estos trabajadores pueden elegir entre:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los beneficios de la Ley 1973, más los fondos que le corresponden por las contribuciones al retiro de 1997 hasta la fecha de retiro.</li> <li>b) Saldo acumulado en las Afores desde 1997, más el saldo que le corresponde por las aportaciones al SAR e Infonavit por el periodo 1992-1997.</li> </ul> </li> <li><b>*Nuevos trabajadores</b></li> <li>-El saldo acumulado en las Afores.</li> <li>-El trabajador puede comprar una anualidad vitalicia o bien realizar retiros parciales a su cuenta.</li> </ul>
Beneficios por cesantía	-La pensión que le corresponde al Trabajador a edad 65 se reducirá un 5% por cada año que anticipe .	-Estar en edad de cesantía, al menos 60 años cumplidos, 1250 semanas de cotización; el beneficio es el retiro programado o la renta vitalicia derivada de su fondo acumulado.
Pensión Mínima Garantizada	-Equivale al 90% del salario mínimo general, la cual se indexa al crecimiento que registre el salario mínimo general.	-Equivale a un salario mínimo general del 1 de julio de 1997, indexado con el índice Nacional de Precios al consumidor (INPC).

Fuente: elaboración con base en la Ley del Seguro Social 1973 y 1997

1) En este ejemplo la cuota social del Estado para vejez y Cesantía (5.5% de un salario mínimo general indexado con inflación) equivale aproximadamente a un 2.0% de un trabajador que gana 2.2 veces el salario mínimo general (SMG).

2) En la Ley de 1973 se estableció que el límite máximo de aportación eran 10 SMG, en la Ley de 1997 se estableció que a partir de 2007 las contribuciones están acotadas a 25 SMG. Fuente: LSS.



El programa del ISSSTE es el segundo por su tamaño y cubre a 2.8 millones de trabajadores del sector público federal. A partir del 2007, el cambio al nuevo esquema de CD fue voluntario para trabajadores activos y obligatorio para los de ingreso posterior. En el esquema reformado se tiene un programa de CD, capitalización total y cuentas individuales.<sup>11</sup> Hay tres sub cuentas administradas inicialmente por una Afore pública, PENSIONISSSTE. A partir del 2011, cada trabajador pudo optar por cambiarse a la Afore de su elección o permanecer en PENSIONISSSTE. Las aportaciones son iguales a las mencionadas y se agrega también la cuota social. La cuarta subcuenta es de ahorro solidario y su beneficio se deriva del saldo acumulado en la cuenta de retiro. La PMG corresponde a dos veces el SM de 1997 actualizado por inflación. Los trabajadores que optaron por cambiarse recibieron un bono de reconocimiento de derechos cuyo valor fue equivalente a la pensión que hubieran tenido al cierre del 2006.

De acuerdo con la ASF, en el 2013 había 31 programas de CD. En el 2008, se reformó al RJP de los empleados del IMSS que cubría aproximadamente a 300 mil trabajadores activos y 204 mil pensionados en el 2010. El programa es de CD y la aportación inicial fue 7% aumentando gradualmente hasta llegar al 15%.<sup>12</sup>

El *pilar tres* consta de esquemas de ahorro previsional voluntario. Estos ofrecen mecanismos para alcanzar una mayor tasa de reemplazo a quienes cuentan con un programa contributivo obligatorio. También, ofrecen alternativas de ahorro a trabajadores independientes o fuera del mercado laboral. Es un pilar que incluye el ahorro voluntario en programas contributivos obligatorios; programas ocupaciones y el ahorro previsional individual en instrumentos financieros privados.

Los programas reformados del IMSS e ISSSTE consideran aportaciones voluntarias. En el primero existe una subcuenta de ahorro voluntario y las aportaciones pueden ser de plazo corto; mediano (permanecer al menos 5 años) o largo (retiro hasta los 65 años). En el ISSSTE existe la subcuenta de ahorro solidario que funciona en un esquema “matching”. El trabajador aporta hasta 2% de su SBC y la dependencia deposita 3.15

---

11 De acuerdo con Vázquez Colmenares (2012), sólo el 14.22% optó por el esquema de capitalización total y cuentas individuales.

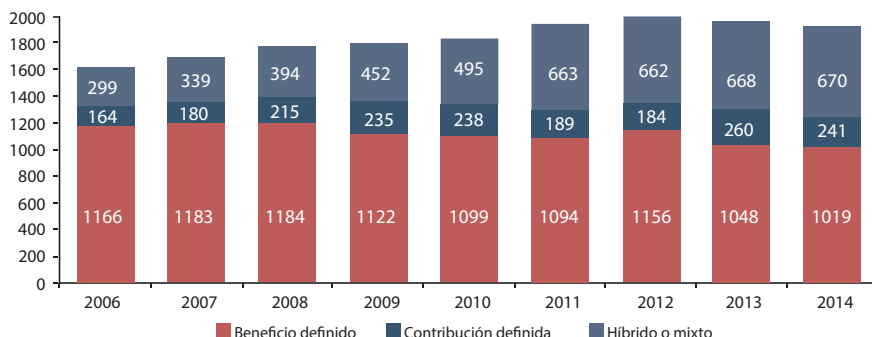
12 Una discusión más extensa de estos programas y sus reformas se encuentran en Vázquez Colmenares (2012) y Meléndez (2011). También se reformó el de la CFE, que en el 2011 tenía 67,930 trabajadores en activo y 35 mil pensionados. Se crearon cuentas individuales en donde se deposita la aportación del trabajador del 5% del SBC y 7.5% por parte de la empresa.

pesos por cada peso del trabajador, con un tope de 6.5% del SBC. Sólo pueden retirarse al momento de retiro.

Aunque durante el 2015 se observó un aumento importante en el ahorro voluntario, en diciembre, estas aportaciones representaban el 0.94% del total de recursos registrados en las Afores y el 1.34% de los administrados. El componente más dinámico ha sido el de los trabajadores del ISSSTE debido a lo favorable que es su esquema.

Los planes ocupacionales e individuales son poco utilizados en México. En el 2006, había 1629 que aumentaron a 1967 en el 2014. Es decir, un incremento del 21%. Estos planes pueden ser de BD, CD o mixtos (ver gráfica 6). Cubren a 1.38 millones de personas (2.6% de la PEA) y aproximadamente el 70% de los participantes son menores de 40 años. El monto de las aportaciones oscila entre el 4% y 6% del salario. Sólo el 21% de los planes registrados utilizan un esquema “matching”.

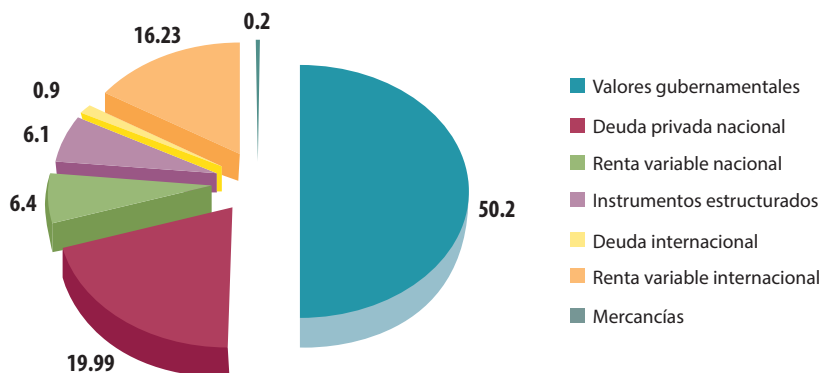
Gráfica 6. Evolución de los planes privados de pensiones registrados



Fuente: Consar.

Para el 2014, los recursos totales acumulados en estos planes sumaron 504.3 mil millones de pesos (2.9% del PIB). Los recursos son administrados principalmente por bancos o casas de bolsa y la política de inversión la decide la empresa y es aprobada por un comité de inversiones. En la gráfica 7 se muestra la estructura de la cartera para el conjunto de planes, en donde destaca la deuda gubernamental.

Gráfica 7. Composición de la cartera (2014)



Fuente: Consar.

En los planes individuales están los de ahorro para el retiro y el sector de seguros de pensiones. En el 2013, el producto más utilizado fue el de los planes dotales. Son productos de ahorro de largo plazo que protegen a sus beneficiarios por un periodo determinado en caso de fallecimiento del asegurado. Los más comunes son los dotales “mixtos”, que cubren tanto fallecimiento como supervivencia, por lo que en caso de fa-

llecimiento la suma asegurada es pagada a los beneficiarios. A finales del 2013, al menos 23 compañías ofrecían estos productos. Cubrían a 51,740 asegurados, equivalentes al 94.2% del total en el mercado.

El desarrollo del sector de fondos de inversión (FI), que ofrece productos de ahorro para el retiro es limitado. De acuerdo a cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en enero del 2014, el número de FI fue de 570, gestionados por 37 operadoras. En diciembre del 2006, 41.4% del total de FI se especializaba en títulos de deuda, participación que disminuyó a 15% en febrero del 2014 debido al aumento en FI de renta variable.

### Limitaciones y problemática del sistema de pensiones en México

Los problemas y límites que enfrenta el sistema de pensiones en México son de diversa índole, por lo que se tratarán sólo aquellos que se consideran más relevantes y forman parte de la agenda nacional de debate.

El *pilar solidario* es central. La reforma al programa del IMSS de 1997 debilitó de manera importante el componente solidario de los programas contributivos. Se redujo a la pensión mínima garantizada (PMG), que garantiza un ingreso mínimo superior a un SM. El requisito de semanas mínimas de contribución estipulado es muy alto considerando las bajas densidades de cotización consecuencia de la informalidad y afecta más a trabajadores de bajos ingresos y calificación.

Sólo un porcentaje bajo de los trabajadores en el país tendrá acceso a una PMG. Esta situación es dramática considerando que, de acuerdo con el Coneval, en el 2014, 55.3 millones de individuos se encontraban en pobreza (46.2% de la población total) y 11.4 millones en pobreza extrema. En el caso de la población con 65 años o más, 45.9% (4.2 millones de personas) estaban en pobreza, y casi 800 mil en pobreza extrema. Asimismo, alrededor de 70 millones mostraban una carencia de acceso a la seguridad social.

La creación de programas no contributivos ha sido una opción necesaria y urgente, considerando los altos niveles de pobreza y desigualdad (Esquivel 2015). Pero su impacto como mecanismo de política social es limitado. El programa más importante, “65 y más”, ofrece un beneficio de 580 pesos mensuales, que representa menos de un tercio del SM y está por debajo de la línea de bienestar definida por Coneval. En el 2014, este umbral era de 1,242.61 pesos en áreas urbanas y 868.25 pesos en zonas rurales. El monto de los apoyos del pilar cero y las garantías solidarias en los progra-

mas de los pilares uno y dos están vinculados al SM. Son insuficientes para librar una línea de bienestar para pobreza de \$2,542.13 pesos en zonas urbanas y de \$1,614.65 en rurales según lo define Coneval.

La *alta fragmentación* del sistema es otro tema central. La ASF reportó la existencia de 105 programas de pensiones asociados al sector público en el 2013 74 son de beneficio definido y 31 de contribuciones definidas. En la mayoría de los casos, no existe portabilidad y los registros de afiliados son deficientes. Esto conduce a duplicidades y a un uso ineficiente de los recursos públicos. Adicionalmente, en muchos casos estos programas enfrentan serios problemas financieros. El problema de la fragmentación también se registra en el caso del pilar cero. Junto con el programa federal “65 y más coexisten programas. En la figura 2 se muestra un esquema de esta fragmentación.

Figura 2. Sistema de pensiones en México



Fuente: Villagómez (2015).

La *baja cobertura* es también un tema relevante en el debate del sistema de pensiones en México. La medición de esta variable no es sencilla, pues existen registros administrativos deficientes y duplicidades que no permiten obtener una cifra confiable para el sistema en su conjunto. En el caso de los programas contributivos obligatorios, el dato más importante es el de las cuentas individuales registradas en el sistema de ahorro para el retiro (SAR). Incluyen a los trabajadores del sector privado formal, a los del ISSSTE (esquema reformado en el 2007) y a algunos trabajadores independientes registrados por su cuenta.

Para diciembre del 2015, habían 54.3 millones de cuentas en el sistema. Aproximadamente 19.2 millones estaban activas y representaban el 35.8% de la Población Económicamente Activa (PEA). Los trabajadores ISSSTE que permanecen en el esquema de reparto representaban el 2% de la PEA, el resto de los programas contributivos públicos aproximadamente el 3% y los programas de las entidades estatales 2.2%. A diciembre del 2015, estos programas cubrían el 43.3% de la PEA. No obstante esta cifra incluye duplicidades y no incluye la cobertura de los programas de universidades públicas ni de los esquemas municipales.

Con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), en el cuadro 11 se presentan tres indicadores alternativos en donde “aportantes” son los individuos que reportaron haber recibido alguna prestación de algún instituto de seguridad social y contribuir a ésta (Villagómez y Ramírez 2013). Para el 2014, la cobertura oscila entre el 36.3% de la PEA y el 50% de los asalariados.

Cuadro 11. Cobertura de pensiones: activos y adultos mayores

	Aportantes/ PEA	Aportantes/ Ocupados	Aportantes/ Asalariados	Pensiones/ Pob65+	70yMás/ Pob65+	Beneficiarios/ Pob65+
1984	18.78	19.05	38.58	11.46		
2000	36.06	36.62	55.93	19.03		
2010	36.05	37.90	50.20	25.33	18.35	43.68
2014	36.34	38.18	49.99	34.70	42.12	72.21

Notas:

**Aportantes:** Individuos que contestaron en la ENIGH haber recibido prestaciones de algún instituto, contribuyen a la Seguridad Social, no se considera Seguro Popular.

**PEA:** Individuos que realizaron alguna actividad laboral remunerada o no, más individuos que contestaron en la ENIGH haber buscado empleo en el periodo de referencia.

**Ocupados:** Individuos que indicaron en la ENIGH haber realizado alguna actividad laboral, reportados en la sección de Trabajo

**Asalariados:** Individuos que indicaron en la ENIGH haber recibido un salario durante el periodo de referencia en la sección de Población.

**Pensiones:** Individuos que reportaron un ingreso proveniente de pensiones originadas en el interior del país y en el extranjero, no se considera Seguro Popular. **70yMás:** Individuos que reportaron un ingreso proveniente de cualquier programa 70yMás. A partir de 2013 se refiere al programa PAM.

Fuente: elaboración propia, con información de Rofman (2011) y ENIGH 2010.

Nota: A partir de marzo 2013 el programa cambia a Pensión para Adultos Mayores (PAM) y se reduce la edad mínima para recibir el beneficio a 65 años.

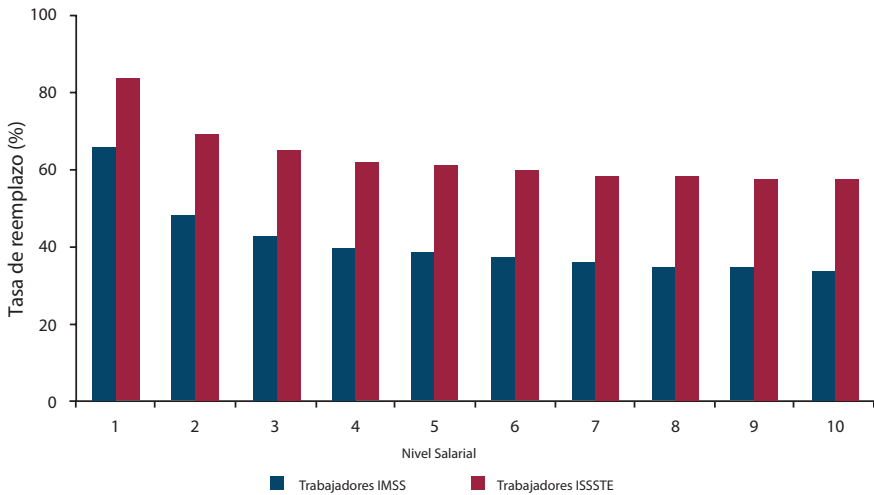
Los datos administrativos de los programas públicos obligatorios de pensiones para la población de 65 años o más, reportan aproximadamente 4 millones de pensionados al tercer trimestre del 2015. Esto equivale al 48% de la población en este grupo de edad. El programa no contributivo de “65 y más” cubre a 5.2 millones de individuos, (63.2% del grupo). La sumatoria es superior al 100% lo que refleja duplicidades y/o problemas en los registros. Si se considera la información de la ENIGH (ver cuadro 11), la cobertura de este grupo poblacional fue del 72.2% en el 2014. Hubo un aumento del 65% respecto al 2010, debido a la ampliación en la cobertura del programa “65 y más” a partir del 2013.

Por su parte, la **densidad de cotización** es relevante para los programas reformados de contribución definida. Esta se refiere a la contribución efectiva que realizan los afiliados a sus cuentas individuales durante la vida laboral activa. Es un factor crucial para determinar el monto de la pensión futura. Una baja densidad de cotización significa menores semanas de aportaciones a la cuenta y menores recursos acumulados. También define si se tiene derecho a una pensión mínima garantizada. Este beneficio está vinculado a un número mínimo de semanas de contribución, que en el caso del IMSS es de 1,250.

Las bajas densidades de cotización significarán bajas pensiones así como la pérdida de la PMG para muchos trabajadores en los próximos años. Probablemente, la principal causa de este problema se encuentra en la informalidad en el mercado laboral mexicano. Del total de trabajadores ocupados a diciembre del 2015, el 58.1% eran informales. Estos carecen de seguridad social y por lo tanto no contribuyen a ésta. Adicionalmente, la enorme movilidad entre el sector formal y el informal acentúa el problema (Levy 2008 y Antón et al. 2012).

La *tasa de reemplazo* es un indicador de lo que representa la pensión respecto al ingreso obtenido durante la vida laboral activa. En el futuro habrá un gran problema. Se estima que estas tasas de reemplazo oscilarán entre un 35% y 60%, con una media aproximada del 40% (Villagómez 2015). La OCDE (2015) estima una tasa de reemplazo del 26% para un trabajador promedio. En la gráfica 8 se observan los resultados de un ejercicio que estima las tasas de reemplazo de acuerdo al nivel salarial. Aun suponiendo una densidad de cotización del 100%, las tasas son bajas, particularmente para los mayores niveles salariales. Cabe mencionar que en el caso de los afiliados al ISSSTE, las tasas serán mayores, aunque menores respecto al esquema anterior de beneficios definidos.

Gráfica 8. Tasas de reemplazo: IMSS e ISSSTE



Diversos factores afectan a las tasas de reemplazo. En el caso del IMSS, una causas son las bajas tasas de contribución del 6.5% del SBC. Este es un factor que explica la diferencia con el monto de pensión obtenido en el programa del ISSSTE, en donde la contribución es del 11.5% del salario. Un segundo factor es el monto de las comisiones cobradas por las Afores, ya que disminuyen el monto constitutivo sobre el cual se calcula la pensión. Si bien estas comisiones han descendido en los últimos diez años, aún existe margen para mayores reducciones (Villagómez 2015). COFECE (2014) además menciona los elevados niveles de ROA y ROE (25.9% y 31.4% en promedio respectivamente) reportados por las Afores en el 2012.

La inversión de los recursos en las cuentas individuales también afecta a la tasa de reemplazo. Si bien el rendimiento promedio real histórica del sistema ha sido del 5.9%, este podría ser mejor. Para lograr mayores rendimientos y potenciar el efecto de capitalización hay que flexibilizar el régimen de inversión, sin poner en peligro los recursos de los trabajadores.

El tema del *bajo ahorro voluntario previsional* es particularmente relevante para países en donde los sistemas de pensiones presentan problemas para proveer tasas de reemplazo adecuadas. La promoción del ahorro voluntario previsional es un mecanismo para mejorar los niveles de bienestar de la población en su fase de retiro, sin embargo, los mexicanos no están ahorrando de manera adecuada para ello (Villagómez 2014). Las cifras expuestas confirman la poca relevancia de esta variable, tanto en el caso de planes ocupacionales o individuales, como



en el del componente voluntario de los programas obligatorios de pensiones. La excepción es el caso del ahorro solidario voluntario en el programa ISSSTE. Ahí se observa un mayor dinamismo asociado al mecanismo de “matching” por parte del empleador, que lo hace más atractivo.

### Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México y propuestas para mejorarlo

En los últimos cinco años se han realizado diversos diagnósticos sobre el sistema de pensiones en México. La mayoría se ha focalizando en algún pilar particular y otros han considerado al sistema en su conjunto (ver Villagómez 2015 y OCDE 2015). Prácticamente todos, coinciden en la urgencia de construir un Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Cualquier reforma que se plantee debe considerar como mínimo: ampliar cobertura, suficiencia de las pensiones, fortalecer el pilar solidario y garantizar su financiamiento de manera sana.

Una propuesta interesante y polémica es de la OCDE (2015), que se refiere al grupo de población en transición de los programas del IMSS y del ISSSTE que fueron reformados. Los trabajadores en transición tendrán derecho a tasas de reemplazo más altas (incluso del 100%) y existe una desvinculación entre los beneficios obtenidos y las contribuciones realizadas. La OCDE propone suavizar la diferencia utilizando un esquema “pro-rata” calculando la pensión con una fórmula que tiene dos componentes. El primero sería de beneficio definido y considera el tiempo desde que el trabajador comenzó a cotizar al sistema hasta la fecha de la reforma. El segundo, es un componente de contribución definida que dependería de los recursos acumulados en su cuenta individual. Esto reduciría la tasa de reemplazo del grupo en transición a niveles intermedios entre lo que obtendrían con la Ley 73 y lo que obtienen con el esquema reformado.

Sería deseable que este resultado se lograra aumentando la tasa de reemplazo del nuevo esquema y mejorando los incentivos de contribución de la población en transición a sus cuentas individuales, de tal forma que, al momento de retiro, el diferencial que tuviera que aportar el gobierno para validar los beneficios bajo la Ley 73 sea mucho menor de lo que ocurre actualmente.

*El padrón único de beneficiarios* debería ser un pre requisito del SNP. Es necesario integrarlo y crear un número único de identificación personal o seguridad social. Así, tendríamos un SNP integrado, que evite duplicidades y asigne de manera más eficiente los recursos públicos destinados

a estos programas. Este elemento facilitaría también la movilidad entre diversos programas y pilares del sistema. También, podría ser útil para integrar el registro e información sobre la participación de cada individuo en otros programas de política social, como sería el caso de salud.

Es necesario *rediseñar y fortalecer el pilar solidario*. Una consecuencia de las reformas que introdujeron programas de CD fue debilitar el componente solidario del sistema de pensiones, dejando solo una PMG. Las probabilidades de obtener este beneficio se redujeron de manera importante debido a la baja densidad de cotización. La alta proporción de población sin acceso a beneficios de programas contributivos condujo a la creación de esquemas no contributivos y de transferencias para la población adulta mayor. Esta respuesta, si bien necesaria, no ha sido la adecuada ni suficiente. Es necesario rediseñar este componente solidario considerando al menos cuatro elementos.

Primero, mientras no exista una redefinición del SM en nuestro país, es necesario **desvincular el monto de los beneficios solidarios del salario mínimo** y utilizar como referencia el ingreso señalado por Coneval en su línea de bienestar al medir la pobreza. Segundo, hay que introducir un **ingreso mínimo solidario para el retiro** de amplia cobertura. Puede tomar la forma de una *pensión universal (PU)* o *pensión asistencial (PA)*. No se trata de expandir el programa “65 y más”, pues en ese formato no constituye en realidad una PU debido a los requisitos establecidos. Este beneficio debe homogenizarse y unificarse en un solo programa federal, desapareciendo los programas estatales, eliminando duplicidades e ineficiencias.

Tercero, la PU o PA debe integrarse con la PMG de los programas contributivos para articular los distintos pilares del sistema. Este beneficio de ingreso mínimo tendría una mayor cobertura, casi total, al integrarse los pilares no contributivos y contributivos. Se ha señalado que este tipo de apoyos asistenciales o transferencias podrían provocar distorsiones en el mercado laboral incentivando a la informalidad (Antón et al 2012), pero estos efectos indeseados pueden mitigarse. Una posibilidad es con una pensión mínima proporcional como la adoptada por Chile en su reforma del 2008.<sup>13</sup> La OCDE (2015), por su parte, vincula la proporcionalidad a las contribuciones a pensiones y no a la duración o tiempo de estas contribuciones. Por último, este beneficio no contributivo debe ser financiado con recursos fiscales generales para que se cumpla con el elemento redistributivo de esta política.

---

13 Para una propuesta y discusión para México puede consultarse Villagómez y Ramírez (2014).

*Mejorar las tasas de reemplazo de los programas contributivos* es particularmente relevante para el programa IMSS reformado. Mayores tasas de reemplazo requieren aumentar la contribución, como ha sido señalado en prácticamente todos los estudios recientes. En la actualidad, el grueso de la contribución la realiza el patrón, por lo que al menos parte del aumento debería realizarlo el trabajador. También, se podría asociar a una política de aumento salarial en el contexto de la discusión sobre salario mínimo en el país. Asimismo, habría que definir el monto de la contribución objetivo. Una referencia mínima es la aportación en el programa ISSSTE, que es del 11.5% del SBC. Este aumento tiene que ser gradual.

*Reducir comisiones* es otra propuesta generalizada. Si bien estas comisiones han disminuido en los últimos años, aún hay margen para una mayor reducción. Una posibilidad es utilizar procesos de licitación para asignar a los nuevos trabajadores a las Afores que ofrezcan menores comisiones (OCDE 2015). Otra vertiente es reducir los gastos operativos y de comercialización de las administradoras, lo cual requiere redefinir el papel de los promotores y los traspasos. Por ejemplo, COFECE (2014) sugiere centralizar la administración de cuentas, en un esquema similar al sueco. También, sugiere poner un límite máximo a los costos de comercialización.

Otro aspecto a considerar es el **mejoramiento de los patrones de inversión**. Aunque el sistema inició con un régimen de inversión muy acotado, éste se ha flexibilizado. Esto ha permitido una mayor diversificación de riesgos y lograr mejores combinaciones de riesgo-rendimiento. No obstante, existe consenso de que aún hay espacio para seguir flexibilizando la cartera de inversión y lograr mejores rendimientos a la inversión de estos recursos.

Igualmente importante es **mejorar la densidad de cotización**. Este es un tema que depende fuertemente de las condiciones del mercado laboral mexicano y, en consecuencia, debe ser parte de una política pública más amplia. Sin embargo, se puede mejorar al incentivar las contribuciones por parte de trabajadores que migren a la informalidad o que sean independientes. Una adecuada integración entre el pilar no contributivo y el contributivo ayudaría a alinear estos incentivos. En cuanto al diseño de los programas contributivos, los periodos de contribución mínimos requeridos y el monto de beneficios generan importantes discontinuidades que incentivan a un afiliado a contribuir hasta cierto punto y después dejar de hacerlo ya que la ganancia para una mayor pensión es mínima.<sup>14</sup>

---

14 Ver OCDE (2015) para una discusión con mayor detalle.

El tema de **promover el ahorro voluntario previsional** está en la agenda mundial de pensiones. Existe evidencia de que los individuos no están ahorrando lo necesario para mantener un consumo adecuado durante su fase de retiro y no ver afectado su bienestar (Villagómez 2014). Es deseable complementar los esquemas existentes con ahorro voluntario previsional para mejorar las tasas de reemplazo al momento del retiro. Se ha discutido que la existencia de incentivos fiscales para promover este ahorro sólo favorece a los individuos de ingreso medios y altos. En este sentido, sería útil pensar en incentivos para individuos de bajos ingresos a través de créditos fiscales. Sería interesante recurrir a los planteamientos de la economía del comportamiento para generar estos mecanismos.

En el sistema de pensiones actual hay que **continuar modificando los planes de beneficios definidos y reparto**. Muchos de los programas de reparto son financieramente inviables y provocan altos costos fiscales. Los costos más importantes son de los programas del IMSS e ISSSTE. Para el IMSS están los costos que provocados la generación en transición y los asociados al programa reformado. Estos costos se componen del pago de pensiones en curso, cuotas a cargo del gobierno y pago de PMG (Vásquez Colmenares 2012). En el programa del ISSSTE debe considerarse a la población en transición, los gastos del programa reformado, el pago de bonos de pensión y el pago asociado al ahorro solidario. A esto habría que agregar los de los programas de entidades paraestatales, otras dependencias públicas federales, los programas de las entidades y los de las universidades. En el cuadro 3.12 se observa que el total de programas considerados en esta sección significaría un pasivo equivalente a 111.4% del PIB del 2010. Una estimación alternativa señala que en una proyección a 40 años y a valor presente, el total de los pasivos de los programas de pensiones sería de 97.32% del PIB del 2010 (Sinha, 2012).

Cuadro 12. Pasivos pensionarios consolidados (%PIB)

Pasivos Pensionarios Consolidados %PIB	
Institución	Servicios totales
IMSS Asegurados (Ley 73)	31
IMSS RJP	18
ISSSTE Asegurados (transición)	31.4
Entidades federativas	13
Organismos y empresas	16
Universidades	2
Total	111.4

Fuente: estos valores están calculados respecto al PIB de 2011, con excepción del ISSSTE que se utiliza el PIB del 2010. Este último valor se toma de Vásquez Colmenares (2012). El resto de los valores son estimaciones de Aguirre (2012).

Una propuesta es transformarlos en esquemas de contribución definida y cuentas individuales. Este enfoque permitiría una mejor integración con los principales programas existentes, en la medida que muchos son complementarios a los esquemas IMSS o ISSSTE. También ayudaría a resolver problemas de portabilidad. Otra propuesta es mantenerlos como esquemas de reparto y beneficio definido, pero con modificaciones paramétricas. Esto implica aumentar el monto de la contribución, ajustar la edad de retiro a estándares internacionales (usualmente 65 años), eliminar el criterio de años de servicio y ajustar el monto de beneficios a estándares internacionales como lo sugiere la OCDE. Las tasas de reemplazo no pueden ser del 100% o más, ya que esto difícilmente es financiable.

**Promover el alfabetismo financiero** es relevante en pensiones, debido a la creciente expansión de programas de contribuciones definidas y cuentas individuales, así como a la necesidad de promover ahorro voluntario previsional (Lusardi y Mitchell 2007 y 2011). En estos esquemas, el trabajador debe seleccionar la administradora de sus recursos y poder comparar comisiones, rendimientos y políticas de inversión. Debe entender el impacto de la inflación y de retornos reales; la importancia de la diversificación y el concepto del riesgo, así como el papel de una tasa de interés compuesta y la capitalización. Sin embargo, los individuos en México tienen un bajo nivel del alfabetismo financiero. Si bien educarse es responsabilidad de los individuos, su relevancia e impacto sobre el bien-

estar individual y colectivo justifican que el tema sea parte de la agenda de política pública que requiere de coordinación por parte del Estado.

En conclusión, la complicada situación del sistema de pensiones llama a un debate urgente que permita ofrecer las acciones adecuadas para reformarlo y mejorarlo. Cualquier reforma futura debe atender al menos estos temas: rediseño y fortalecimiento del componente solidario del sistema; mejorar las tasas de reemplazo de los programas contributivos; aumentar la cobertura; resolver los problemas de sustentabilidad financiera de los programas de reparto aún existentes; incentivar el ahorro voluntario y promover la educación financiera. Finalmente, es importante enfatizar que cualquier reforma debe tener como objetivo la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones, que integre a todos los pilares y funcione de manera adecuada y eficiente garantizando para todos los mexicanos un ingreso adecuado para su fase de retiro.

## Referencias

- Aguirre Farías, Francisco Miguel. 2012. *Pensiones... ¿y con qué?* México: Fineo Editores.
- Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. *The End of Informality in México? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington, DC: IDB.
- COFECE. 2014. Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados, Comisión Federal de Competencia Económica.
- Esquivel, Gerardo. 2015. *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*. México: OXFAM.
- Holzmann, R. y R. Hinz. 2005. *Old age income support in the 21st century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lusardi, Annamaria y Olivia S. Mitchell. 2007. Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education. *Business Economics: 35-44*.
- \_\_\_\_\_. 2011. Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing. En *Financial Literacy: Implications for Retirement Security and the Financial Marketplace*, eds. O. S. Mitchell y A. Lusardi, 17-39. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2015. Reviews of Pension Systems, Mexico, versión preliminar.
- Sinha, Tapen. 2012. Estimating future pension liability of the Mexican Government. Mimeo.
- Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez. 1999. Las Pensiones. En *La Seguridad Social en México*. Lecturas del Trimestre Económico, No. 88, México: FCE.
- Vásquez Colmenares, Pedro. 2012. *Pensiones en México: La próxima crisis*. México: Siglo XXI Editores.
- Villagómez, F. Alejandro. 2014. El ahorro para el retiro. *El Trimestre Económico* LXXXI (323): 549-576.
- \_\_\_\_\_. 2015. Sistema de pensiones multipilar. En *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas*. Tomo II, Estudio Internacional de Chile: SURA Asset Management.

Villagómez, Alejandro y Gabriel Ramírez. 2013. Más allá de las Pensiones Contributivas, Cap. 10 México. En *Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina*, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza eds. Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2014. Propuesta de una pensión proporcional en México. Una propuesta para México. *Trimestre Económico*. LXXXI (324).





## Saberes extraviados: el gobierno federal y la intervención del territorio (1940-1980)

Ariel Rodríguez Kuri<sup>1</sup>

**E**l sistema federal mexicano tiene peculiaridades. Este ensayo es una síntesis de los modos del gobierno de la República para intervenir el territorio de las entidades federativas en aras del desarrollo. Las tensiones, acuerdos y concurrencias entre el gobierno nacional y los poderes locales constituyen uno de los puntos clave del funcionamiento del sistema político y este tema nos compete ahora mismo.

Como sabemos, la historia de las disputas por potestades, jurisdicciones, recursos y compromisos se remonta al nacimiento mismo del Estado mexicano y a la conformación del régimen republicano. Pero el asunto a explorar es, a partir de la segunda Guerra Mundial: ¿cómo el gobierno federal fomentó el desarrollo de regiones, zonas, ámbitos, y cómo lo organizó entre la década de 1940 y la de 1980? La pregunta es pertinente dados unos instrumentos, en principio débiles e imprecisos, que se empezaron a utilizar, y que redundaron en de saberes políticos para inducir el desarrollo en las regiones.

Entre las décadas de 1940 y 1980 se gestó una convicción en los poderes catalizadores del gobierno nacional para inducir el desarrollo regional y equilibrar los distintos niveles de avance económico y social en la República. Además, florecieron varias generaciones de técnicos (ingenieros, economistas, médicos, arquitectos, antropólogos, geógrafos). Estos técnicos se constituyeron en la infraestructura humana, profesional, para que el gobierno nacional pudiese intervenir el territorio y con frecuencia lo hicieron desde nichos institucionales creados expreso para cada problemática regional.

---

<sup>1</sup> Profesor investigador. El Colegio de México.

En este ensayo se analizarán algunas de las formas de intervención del gobierno nacional. Por intervención deberá entenderse el conjunto de procedimientos institucionales, técnicos y programáticos según los cuales el gobierno de la República destinó recursos presupuestarios, humanos y técnicos para proponer y ejecutar políticas públicas. El objetivo era evaluar los recursos disponibles, crear infraestructuras físicas, generar oferta de energía y agua, propiciar el poblamiento, expandir la frontera agrícola, alentar la inversión y mejorar la calidad de vida de las comunidades. En otras palabras, el tema son los motivos, modalidades políticas y de gestión, y su impacto en el desarrollo económico, la justicia y la paz social.

En términos generales, y contra lo que ciertos argumentos y ambientes intelectuales y políticos concluyen, esas intervenciones han sido relativamente exitosas. Las narrativas de las intervenciones del gobierno federal en el espacio nacional apenas pueden identificarse, en medio de las celebraciones propagandísticas del neoliberalismo al uso: de un tiempo para acá todo es sectorial y el espacio o el territorio se convierten en palabras extrañas. De cierto que hay muchas maneras de caracterizar el neoliberalismo, pero al menos una está estrechamente ligada a la ficción de un espacio/territorio perfecto, donde circulan los flujos (mercancías/capital) y nada más. Se deja de lado toda la riqueza y sobre todo la complejidad de lo que acaece en los pliegues y nichos socioculturales de la geografía histórica nacional.

## Premisas

Hay tecnologías perdidas (Basalla 1991) y, agregaríamos, saberes perdidos. La reforma agraria, como proceso redistributivo, hizo enormes aportaciones al conocimiento del territorio nacional a partir de 1915. La Revolución mexicana inició su larga fase de estabilización con brigadas de ingenieros y estudiantes recorriendo algunas regiones para hacer levantamientos en los terrenos. De este modo, la reforma agraria generó un cúmulo de experiencias y conocimientos y una masa crítica de funcionarios que serían uno de los fundamentos cognitivos y humanos del Estado de la posrevolución.

Los gobiernos de la Revolución reorganizaron el mapa de la propiedad rural, de manera profunda e irreversible, sobre todo entre la década de 1920 y 1970. La reforma agraria sería una contribución mayor no sólo a la historia del México rural sino a la propia urbanización. El reparto de tierra consolidó un mundo rural relativamente organizado que pudo convivir con ciudades sin que una realidad desarticulara por completo a la otra. Propie-

dad privada, ejidos y tierras comunales constituyeron una red —de diversa densidad y éxito económico— que convivió con pequeñas, medianas y grandes ciudades sobre todo en la gran área central del país.

Las ciudades se alimentaban de los excedentes temporales o absolutos de la población rural y establecían una relación simbiótica con su *hinterland*. Era una realidad sincrética que soportó las décadas de mayor crecimiento demográfico en la historia mexicana que van de 1940 a 1970. Y se creó un paisaje peculiar: ciudades con crecimientos desmesurados de población que convivieron con pequeñas ciudades y pueblos que mantuvieron una vida propia al menos hasta la década de 1980.

La combinación entre conocimiento y recursos humanos imbricó asimismo las políticas hidráulicas del gobierno nacional que permitieron saber de qué tamaño y densidad social y económica era el espacio de interés y las expectativas sobre el recurso. El control del suelo agrícola y del agua (y de otros recursos como los bosques o yacimientos de todo tipo) obligó al Estado mexicano a generar conocimientos sobre el territorio, en una dinámica que va de la Revolución hasta la década de 1970 (Womack 1974; Aboites 1995 y 2000; Warman 2001; Bataillon 1972 y 1997).

El mundo occidental y su historia asimismo contaron. En 1930, la población total mexicana representaba apenas el 13.4% de la de Estados Unidos; en 1950, 17%; en 1970, 23.7%; en 1990, 32.6%; en 2010, 36.2% (Kuri 2015a, 13). Con la Guerra Fría (a partir de 1947 y más aún en las décadas de 1950, 1960 y 1970), ese conocimiento se hizo apremiante para México. Las asimetrías eran obvias y definían las preocupaciones de cualquier gobierno. La consolidación de Estados Unidos como una superpotencia inspiró al gobierno a definir, a partir de sus propias estimaciones y de forma tentativa, políticas de intervención para impulsar de manera directa lo que entendía por poblamiento del territorio y desarrollo. A partir de 1942, el Plan Bracero mostró que había un importante saldo de trabajadores locales, sobre todo en el campo, que la economía local no podía absorber.

La frontera es otra categoría necesaria para observar la intervención del territorio y de su poblamiento. Frontera será entendida tanto en el sentido de los límites internacionales del Estado como en el de la ocupación del territorio con fines productivos, asociado a unas formas institucionales que organizan y gestionan el proceso. La búsqueda y habilitación de nuevos espacios para la agricultura, la ganadería, la actividad minera o petrolera y la fundación (planeada o aleatoriamente) de nuevas localidades y ciudades de vocación industrial o turística fueron los objetivos en la expansión de las nuevas fronteras productivas (Kuri 2015a, 23- 24).

A manera de exploración básica, cabe preguntarse si ha disminuido la capacidad operativa del Estado mexicano sobre el territorio. Pareciera que la pregunta dónde debe estar el Estado y para qué se volvió retórica en las últimas décadas. Y esa cuestión es irreductible a la certeza de que, sin duda alguna, las fuerzas armadas son uno de los instrumentos más visibles en la ocupación del territorio por el Estado. Pero las fuerzas armadas no lo intervienen con fines de desarrollo; sus funciones, obvio, son de otra naturaleza.

El fenómeno de retrainamiento o de ineficacia estatal en el gobierno y administración del territorio no se ha estudiado exhaustivamente. Es apremiante hacerlo, pues resulta evidente que la enajenación de las responsabilidades estatales en ese campo redundó en un desconocimiento de la imagen, las relaciones y hasta de las pasiones de sus habitantes. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Instituto Nacional Electoral, que por sus facultades legales y necesidades operativas han producido un amplio conocimiento del espacio mexicano, no están facultadas para impulsar las sinergias de la dualidad conocimiento/desarrollo socioeconómico.

Existen asimismo determinaciones sociodemográficas que obligan a hacer una reflexión sobre las formas históricas de intervención del territorio por el Estado. Más allá del ritmo inusitado del incremento demográfico en la segunda posguerra, la dispersión de la población mexicana fue una realidad geopolítica ineludible para cualquier ejercicio de gobierno. Usualmente, se asocia la segunda posguerra con la época de oro de la urbanización mexicana, pero al mismo tiempo proliferaron localidades pequeñísimas en todo el territorio nacional. En 1950, 15,000,000 de mexicanos vivían en localidades menores de 2,500 habitantes (y 17,000,000 en localidades menores a los 5,000 habitantes); en 1990, 23,000,000 en localidades menores de 2,500 (y 28,000,000 en menores de 5,000); en 2000, casi 24,500,000 en menores de 2,500 (y más de 30,500,000 en localidades menores de 5,000) (Kuri 2015b). El recuento de 2015 no deja duda de este fenómeno: había 28,200,000 de personas en localidades menores de 2,500 habitantes (ENOE 2016).

Aunque el país se urbanizó en la segunda posguerra mundial, la población dispersa no ha dejado de crecer desde mediados de siglo. Si la proporción de esa población que vive de pequeñas localidades en el total nacional está disminuyendo lentamente, otro país parece prosperar en comunidades pequeñísimas, si se observan las cifras absolutas. Es absurdo suponer que una mano invisible ordenará a las personas, colectivos, recursos y procesos para alcanzar así un mayor desarrollo económico y social (y una mejor civilidad política y seguridad colectiva) en ese mundo disperso y fragmentado.

Al contrario, en este ensayo se sugiere que la voluntad política, la planeación estatal y el uso de recursos federales han sido fundamentales para alcanzar ciertos objetivos sociales, económicos y políticos. La intervención del territorio por parte del gobierno federal, en alianza o a contracorriente de poderes locales y regionales, debe ser estudiada. Los sucesivos gobiernos de la República instrumentaron políticas públicas que conformaron polos de desarrollo, crearon ciudades donde no las había, contribuyeron al cambio cultural, innovaron bases tecnológicas y financieras en la administración pública y lograron consensos políticos locales, regionales y nacionales en aras de cierta estabilidad política y del desarrollo.

## **Las formas de intervención del gobierno federal en el territorio nacional**

Las formas de intervención del gobierno federal en el territorio nacional se dirigieron a una pluralidad de objetivos como la infraestructura de caminos, hidráulica, energética, educativa y de salud, que han recibido la atención debida de la literatura en las ciencias sociales (García 2014; Aboites 1998, 2003 y 2013). Aquí se destacarán cinco procesos más acotados, porque en términos generales fueron exitosos, y sus modos políticos e institucionales son inteligibles incluso en el corto plazo, y sus consecuencias pueden ser medidas.

### *1. Las juntas federales de mejoras materiales*

Estas ilustran las formas de intervención del gobierno federal en la creación, gestión y administración de infraestructuras a nivel municipal. Sus antecedentes se remontan al Porfiriato, pero el modelo que es de interés quedó instituido en la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952).

Las juntas se crearon para construir o renovar las infraestructuras en puertos fronterizos y marítimos, y potenciar el desarrollo urbano. Según lo dictado por una ley de 1947, las juntas estaban asociadas a las aduanas y sus ingresos (2 y 3% sobre los impuestos de importación y exportación). Ahí donde se captaban recursos para la fiscalidad nacional se destinaba un porcentaje para habilitar muelles, garitas, puentes, fuentes de energía, agua potable y drenaje, edificios públicos con recursos provenientes del comercio internacional.

En la integración de las juntas, los representantes del ejecutivo federal (vía las secretarías de hacienda, del patrimonio y función pública, en su denominación sucesiva: obras públicas, incluso marina en los puertos)

estuvieron siempre presentes. En minoría, hubo representantes de los gobernadores de los estados, y al menos en una ocasión desaparecieron del organigrama los presidentes municipales, que luego regresaron. Los comerciantes y propietarios de inmuebles tuvieron una presencia también minoritaria pero adecuada para estar al tanto de los proyectos y gestiones de las juntas.<sup>2</sup> El jurista Andrés Serra Rojas (1967) dedicó un estudio a la naturaleza jurídica de las juntas, en el cual argumentaba que éstas no estaban indebidamente superpuestas a los gobiernos municipales y eran, de manera legítima, dependencias bajo el control directo del Ejecutivo federal y de la Constitución.

Este fue un arreglo nacional y local fundamental para promover el desarrollo, pues se intentó la modernización de unos puntos neurálgicos en el territorio, es decir, de los lugares de contacto. El modelo era aparentemente simple: un ejecutivo federal sobrerrepresentado, unos poderes locales débiles y unos notables locales (industriales, comerciantes, *dealers* del suelo urbano) atentos y presentes. La paradoja era una centralización política e institucional que pretendía abrir las puertas al desarrollo local con la construcción de infraestructura.

Se desconoce si hubo una estrategia sistemática detrás del funcionamiento de las juntas y también sus alcances materiales. Aunque su distribución obedece a un patrón muy definido: de Acapulco a Matamoros, de Nuevo Laredo a Hidalgo (Chiapas), de Ciudad Juárez a Manzanillo, de Veracruz a Guaymas o Mexicali. En 1972, 40 de las 42 juntas existentes estaban en puertos marítimos o fronterizos; las dos restantes en ciudades del interior: Guadalajara y Torreón.

Las juntas eran un territorio político para la acción directa del gobierno federal, es decir, éste se hizo de un instrumento para intervenir el territorio. Entre 1959 y 1964, 38.4% de sus inversiones se hicieron en sistemas de agua potable, 30% en obras viales y 16.6% en edificios públicos. Y entre 1965 y 1970, 32% en agua potable, 39.1% en vialidades y 5.3% en edificios (Renán 1972). En los once años comprendidos entre 1959 y 1970, las 42 juntas ejercieron un presupuesto de 274 996 000 de pesos. Pero los desequilibrios en la inversión eran muy grandes. Dado que buena parte de los recursos estaban en función del comercio internacional, Nuevo Laredo y Veracruz concentraban el 88.4% del presupuesto ejercido por las 42 juntas en el periodo (Renán 1972).

---

<sup>2</sup> Ver una panorámica muy útil en Renán (1972).

Esta modalidad de intervención creó conocimientos, experiencias e intereses: desde los cálculos presupuestales hasta la asignación de los contratos de obra física, así como los ejercicios de planeación. Las juntas tuvieron también la capacidad de nuclear a los grupos de notables locales pues el gobierno federal venía a terciar en las relaciones de los empresarios locales con las autoridades políticas del lugar.

## *2. Las comisiones de cuencas hidrológicas*

Durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) iniciaron los ensayos para otras formas de intervención del territorio: las comisiones por cuencas hidrológicas. La Comisión de la cuenca del río Papaloapan y la del río Tepalcatepec (a la que habría que sumar las del río Fuerte, Lerma Santiago, Pánuco y Usumacinta) fueron creadas para reconocer los recursos naturales y humanos, y las potencialidades de desarrollo de cuencas que abarcaban más de una entidad federativa. El fin último de esas intervenciones, era contribuir al crecimiento del producto per cápita del país, desarrollando áreas fuera de los principales nodos y flujos económicos, como las grandes ciudades. De esta manera, se buscaba contribuir a un desarrollo regional y social más equilibrado, e incluso a garantizar una mínima paz social y política (Barkin y King 1970).

Dada la estructura y conformación de las comisiones, el control operativo, programático y financiero estaba del lado del gobierno federal, a través del responsable nombrado por el presidente de la República, de los representantes de secretarías de estado y de empresas públicas como la Comisión Federal de Electricidad. Las comisiones estaban obligadas a proponer proyectos hidráulicos para el riego y la provisión de energía, de expansión de la red caminera y la frontera agrícola, de impulso a la colonización e incluso de creación de polos de desarrollo industrial, como fue el caso de Las Truchas.<sup>3</sup>

El desempeño de ambas comisiones dependió de la provisión de recursos del presupuesto anual de la federación y de la idoneidad y oportunidad de sus proyectos, tal como se entendían en la presidencia de la República de 1947 hasta finales de la década de 1960.

---

3 Es interesante constatar la diversidad de documentos, informes y diagnósticos que produjeron las comisiones (ver Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Papaloapan, 1959; Ballesteros, Mattheuwe y Michael 1970; Gobierno del Estado de Veracruz 1962; Tamayo 1977).



La Comisión del Tepalcatepec (integrada a la más amplia Comisión del río Balsas a partir de 1960) fue el caso más político, pues fue dirigida desde su fundación por el ex presidente Lázaro Cárdenas. Cárdenas fue nombrado titular de esta comisión por el presidente Miguel Alemán. Se supuso que éste sería nombrado presidente de la del Papaloapan por su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines. Aunque esto no sucedió, se suele suponer que ambas comisiones eran feudos políticos de los ex presidentes Cárdenas y Alemán. En otras comisiones como la del río Fuerte o Lerma Santiago, la principal responsabilidad recayó en funcionarios con perfiles más técnicos que políticos (Barkin y King 1970).

Los objetivos estratégicos de la intervención federal en las cuencas hidrológicas fueron aumentar la riqueza o el bienestar de sus habitantes y promover el desarrollo en una lógica distinta a la de los grandes polos industriales y de servicios en las ciudades. La lógica de las políticas públicas en las cuencas estaba sujeta a dos ideas del pensamiento económico de los años 1940-1970: el desarrollo y la concepción de región como unidad discreta del territorio y la sociedad. La idea de desarrollo implicaba la certeza de que el crecimiento económico, el poblamiento del territorio y la creación de infraestructuras llevaba al mejoramiento de las condiciones de vida (empleo, salud, educación y que éste era una responsabilidad gubernamental, por no decir del Estado). Por eso, los testimonios de la historia de las cuencas hidrológicas son tanto diagnósticos sobre el atraso y la subutilización de recursos naturales como programas de intervención que no niegan una vocación para articular actividades agropecuarias, industriales y de infraestructura.

La noción de cuenca tenía asimismo la ventaja política de permitir y justificar la preeminencia del Ejecutivo federal en el desarrollo de las regiones. Se argüía que las cuencas desbordaban los límites políticos de dos o más entidades y por tanto era obligatoria la conducción, planeación y mediación del gobierno federal.

En una primera evaluación, cabe subrayar que, si se descuentan algunos impactos en la administración del agua y en la producción de energía, ninguna comisión alcanzaría resultados de la importancia y envergadura de la siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, gestionada de manera directa desde la comisión del Tepalcatepec.

### *3. El establecimiento de las condiciones indispensables para la creación de una industria pesada y de bienes de capital, en lugares distintos a la ciudad de México y Monterrey*

La planeación y construcción del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas Las Truchas, en la desembocadura del río Balsas en el estado de Michoacán, es uno de los ejemplos más acabados de intervención del territorio por parte del gobierno federal. La idea de utilizar las reservas de hierro de la localidad no solo para su exportación sino para proveer una planta siderúrgica *in situ* se gestó en la Comisión del Tepalcatepec (que dirigía Lázaro Cárdenas) desde mediados de la década de 1950 (De la Peña 1951; Barrett 1975; Escamilla 2011).

La posibilidad de construir una gran planta para fabricar acero generó oposición en el gobierno nacional y, de manera notable, en grupos empresariales de Nuevo León y Veracruz. Al menos durante una década, a partir de 1959, la posibilidad de que el proyecto se consolidara y realizara estuvo en el aire, dada esta fuerte oposición empresarial y de sectores del propio gobierno federal.<sup>4</sup>

Los industriales del ramo argumentaban que se exageraba la demanda nacional de productos de acero a futuro y, al menos hasta mediados de la década de 1960, insistirían en que la capacidad instalada iba a ser suficiente para abastecer el mercado local. Esa postura fue contrarrestada por un grupo de analistas del gobierno mexicano —sobre todo de Nacional Financiera— quienes insistieron en que, de no construirse la planta de Las Truchas, la economía mexicana iba a enfrentar un grave desabasto de productos de acero.

La consolidación de una tecnocracia proclive a un papel activo del gobierno nacional en el desarrollo sectorial y regional es un subproducto en la historia de la intervención federal del territorio. La tecnocracia tenía interés en el territorio, sus pliegues y sus densidades socioeconómicas y a veces culturales. Como se afirmó antes, estos énfasis la diferencian de la tecnocracia neoliberal para la cual el territorio es una abstracción sin textura, pliegues ni contenidos propiamente dichos. Habría que inquirir, más allá, si estos alejamientos de las nuevas élites de los espacios realmente existentes no se tradujeron en omisiones y abandonos de otras prácticas que son esenciales a la gobernabilidad: las políticas y de seguridad que impactan la vida cotidiana de las personas comunes.

---

4 Para entender el debate y la toma de decisiones sobre Las Truchas ver Zapata et al. (1978) y Godau (1982).

La imagen —por décadas vigente— de un Estado omnipotente quedaría cuestionada por la historia de Lázaro Cárdenas Las Truchas. Si bien se alcanzó a construir y hacer funcionar una planta siderúrgica de categoría internacional, ese logro tuvo lugar en medio de un cuestionamiento previo intenso, adentro y afuera del gobierno. Este proyecto probablemente puso en tensión el conjunto de las relaciones entre los grandes empresarios del hierro y el acero y una facción del gobierno federal.

Esas fisuras entre grandes empresarios y la alta burocracia del gobierno mexicano pueden rastrearse en los primeros años de la década de 1960. Esta precisión corrobora que la crisis en las relaciones entre ambos alcanzó uno de sus clímax en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Más aún, pareciera que la dimensión regional jugó asimismo un papel clave en el diferendo entre empresarios y presidencia de la República.

Las modalidades de organización, el programa y los mensajes públicos de la comisión del Tepalcatepec —luego Comisión del río Balsas— esclarecen la importancia de las estrategias del gobierno nacional para mantener un mínimo control de los recursos naturales y el territorio. La historia previa a la construcción física de la planta (1971-1976) es la del control de los yacimientos de hierro, adyacentes a la futura siderúrgica.

La historia de las Truchas es aún más compleja porque es internacional. Desde finales de la década de 1950, la Comisión del Tepalcatepec pidió la asesoría del consorcio alemán Krupp. Esta firma industrial apoyó siempre la hipótesis de construir una planta siderúrgica en la desembocadura del río Balsas. Así, esa historia tuvo una geografía nacional (Nuevo León, Veracruz, Michoacán) y una internacional (Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña).

La inserción mexicana en la economía internacional, el cálculo de oportunidades y riesgos globales, los mecanismos de financiamiento, no se inventaron con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte en 1994. El proyecto de Las Truchas fue una iniciativa geopolítica del gobierno nacional, justo en el momento en que la Guerra Fría y la estructura general del capitalismo internacional entraban en otra fase.

Las Truchas muestra que la industrialización pesada, en contextos como el mexicano, era un asunto de Estado. Las oposiciones de los grupos empresariales de Nuevo León y Veracruz eran las de unos grupos de interés que dominaban el mercado. A mediados de la década de 1960, la cámara

de industriales del ramo acabó por reconocer que sus argumentos técnicos y prospectivas sobre el consumo nacional de acero y derivados no eran muy atendibles.

#### *4. La promoción de polos (ciudades) de impacto turístico internacional*

La intervención del gobierno federal para la planeación y construcción de ciudades turísticas encontró una modalidad fundamental en el fideicomiso. Éste tenía dos objetivos básicos: aplicar los recursos disponibles bajo el control del gobierno nacional; y salvar las prohibiciones y limitaciones constitucionales con relación a la propiedad inmueble en las costas mexicanas por parte de empresas e individuos extranjeros. Los fideicomisos para el desarrollo turístico operaron desarrollos como los de Puerto Vallarta (Bahía de Banderas), Cancún, Ixtapa Zihuatanejo, Los Cabos y Huatulco.<sup>5</sup>

Más allá de las intrincadas definiciones de la función y naturaleza jurídica de un fideicomiso público, se trató de una racionalización y síntesis de todo aquello que podía hacer el gobierno nacional para planear, promover, financiar, construir y administrar nodos turísticos, en ocasiones de alcances internacionales. Los fideicomisos se encargaban de: reservar el suelo para las obras de infraestructura (agua potable, drenaje, energía, vialidades, escuelas, hospitales, zonificación urbana); definir los terrenos útiles para la construcción de hoteles y, en general, de las zonas de esparcimiento (restaurantes, bares, etcétera); promocionar entre los inversionistas (usualmente cadenas hoteleras), ofreciendo garantías básicas, su participación en la construcción de hoteles; publicitar, nacional e internacionalmente, la imagen del nuevo centro turístico. El fideicomiso pareciera resolver, con la garantía del Estado federal, el asunto de las limitaciones constitucionales sobre la propiedad en las costas mexicanas. Asimismo, se presentaba como un instrumento puramente técnico-financiero para facilitar las relaciones con los consorcios turísticos globales.

El impacto de los fideicomisos en la distribución de la población mexicana fue extraordinario. En el caso de Cancún, y luego con el poblamiento de la Riviera Maya, se cristalizaron ciudades que no existían a principios de la década de 1970. Veinte años después, en 1990, el puerto tenía ya más de 167 mil habitantes; 397 mil en 2000; poco más de 628 mil en 2010; y rebasó los 722 mil en 2014. Puerto Vallarta tenía casi 36 mil habitantes

---

<sup>5</sup> Al parecer el caso más estudiado ha sido Cancún (ver García 1997; Torres 2000).

en 1970 y rebasó los 255 mil en 2010. Pero, habría que sumar los más de 124 mil habitantes del municipio nayarita de Bahía de Banderas, conurbado con Puerto Vallarta, y parte del mismo desarrollo turístico.

### *5. El reconocimiento, evaluación y propuesta de políticas públicas en zonas de alta marginación económica, social y geográfica*

Las formas y mecanismos de intervención del gobierno nacional llegaron a una culminación en 1977, con la creación de la Coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), aunque con una lógica estatal distinta. COPLAMAR era una entidad que generaba información, articulaba la participación de las dependencias federales y de las entidades federativas, gestionaba y asignaba los recursos federales y evaluaba los resultados. Al contrario de las juntas federales, las comisiones hidrológicas o los fideicomisos turísticos, COPLAMAR no ejecutaba directamente el gasto en programas, obras, apoyos, etcétera. Su organigrama es esclarecedor (ver ilustración 1).

Ilustración 1: Esquema básico de COPLAMAR



Es necesario anotar que la capacidad gestora y articuladora de COPLAMAR no se dio sólo entre entidades de la administración pública federal; los niveles que articuló la Coordinación fueron dobles: las dependencias federales y los gobiernos estatales. Lo que distingue a COPLAMAR es su vocación nacional, pues firmó convenios con instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que abarcan buena parte del territorio nacional (Memoria 1981).

Otra característica de este modelo es que trata de manera integral la marginación. En COPLAMAR se generaron sistemáticamente estudios sobre la situación socioeconómica, lo que redundó en estimaciones de la marginación y la pobreza con sus énfasis regionales. En los años y lustros por venir,

se convirtieron en insumos para estudios académicos y criterios de políticas públicas. Además de ser un ente coordinador de la intervención estatal en las zonas pobres del país, COPLAMAR se convirtió en una suerte de agencia para generar información estratégica. Aunque no se dice explícitamente, COPLAMAR generó un mapa de riesgos sociopolíticos en el país.

Dado que el periodo de vigencia de COPLAMAR está asociado al primer auge petrolero mexicano (1977-1981), su imagen pareciera estar vinculada a un ejercicio irresponsable del presupuesto federal. Sin embargo, es esencial señalar que la gobernanza va de la mano del conocimiento de territorio y sus habitantes; gobernar es conocer, construir indicadores y diseñar políticas de intervención de acuerdo a ciertos diagnósticos básicos. Es probable que agencias como esta resultasen en el mediano plazo tan eficaces como los sistemas de información política o policiaco-militar para la conservación de la convivencia social.

## Conclusiones

Uno de los objetivos de las experiencias de intervención del territorio nacional por parte del gobierno federal a partir de la década de 1940 fue el desarrollo de áreas geográficas que se consideran estratégicas para el desarrollo y la seguridad de la nación: puertos fronterizos o marítimos, zonas escasamente pobladas como las cuencas hidrológicas, áreas pobres o depauperadas, puntos de un alto potencial económico como futuros nodos turísticos o siderúrgico.

El desarrollo de regiones, áreas y puntos como los anteriores debió ser inducido. Ni Lázaro Cárdenas-Las Truchas ni Cancún existirían como resultado de la economía nacional del momento. Fueron planeadas, financiadas, ejecutadas y vigiladas por el gobierno de la República. No fue el mercado sino una acción consciente la que impulsó y dio vida a dos de los fenómenos urbanos más impresionantes de los últimos 40 años.

La idea de frontera, en el contexto de esta discusión, adquiere otra dimensión. No se agota en la experiencia de las juntas federales de mejoras, sino que incluye la noción amplia de frontera productiva. Esta idea considera: la apertura de espacios para la actividad económica y la provisión de insumos para su funcionamiento; la construcción de la infraestructura indispensable; la evaluación de las condiciones de vida de los habitantes; la cuantificación de los recursos potenciales, y el poblamiento del territorio.

Hubo, asimismo, riqueza de las figuras jurídicas utilizadas en la interven-

ción federal en los estados —juntas, comisiones, fideicomisos— que adquirieron un aire de largo plazo. Desde el punto de vista del derecho público, la idea de federalismo en materias sustantivas (derechos humanos, seguridad, democracia, desarrollo, equidad, transparencia, rendición de cuentas, etcétera) debe ser discutida con amplitud. Los procedimientos enunciados en este documento pertenecen al acervo de las experiencias disponibles.

Como lo mostraron principalmente el caso de cuencas hidrológicas y la experiencia de COPLAMAR, la inducción del desarrollo tuvo como condición formas de conocimiento del territorio, la población y sus prácticas sociopolíticas y culturales. Por ello, el recuento y evaluación de la disponibilidad de recursos humanos para el conocimiento, planeación y ejecución de políticas públicas en los espacios mexicanos es urgente.

Las formas de intervención del gobierno nacional en la segunda posguerra mostraron, de manera relevante, que intervenir el territorio en aras del desarrollo, conocer el territorio y su población, identificar sus potencialidades, fue una aportación esencial a la seguridad de la nación, la sociedad y el Estado. El conocimiento que tenían los miembros de las juntas federales de mejoras, de las comisiones hidrológicas, de los fideicomisos y de COPLAMAR de su entorno sociopolítico y cultural difícilmente puede ser disminuido y se asume que llegó a donde tenía que llegar.

El saldo historiográfico para el periodo 1940-1980 es el de gobiernos que administraron precariedades fiscales, contenciosas y políticas (Gillingham y Smith 2014). Las modalidades de intervención enumeradas antes son formas de respuesta a esas debilidades. El gobierno de la República no era ejemplo de estabilidad en el periodo, pues estaba permanentemente en el filo de la paz y en el meollo del régimen autoritario.

Actualmente, las zonas en crisis replican negativamente las intervenciones de la segunda posguerra. En los últimos 20 o 30 años ha habido angustia, sobre en todo en términos de la violencia, en la Tierra Caliente michoacana y guerrerense, es decir, las cuencas del Papaloapan y del Tepalcatepec; las ciudades fronterizas; los puertos turísticos (Cancún), y en ciudades industriales como Lázaro Cárdenas por el comercio ilícito de productos industriales como hierro y precursores de drogas.

¿Es posible que el Estado mexicano haya olvidado que intervenir es conocer, para identificar qué hacer, cómo y cuándo? Más aún, ¿se conocen los múltiples nichos geográficos de la sociedad mexicana? Es necesario recuperar al territorio y al desarrollo como objetivo de la política pública. Ambos se han perdido, y ahí están las consecuencias.



## Referencias

- Aboites Aguilar, Luis. 1995. *Norte precario. Poblamiento y colonización en México (1740-1940)*. México: El Colegio de México/CIESAS.
- \_\_\_\_\_. 2000. Optimismo nacional: geografía, ingeniería hidráulica y política en México. En *Identidad, Estado nacional y globalidad, México, siglos XIX y XX*, Brígida von Mentz, coordinadora. México: CIESAS.
- Ballesteros, Juan, Edel Matthehwe y Nelson Michael. 1970. *La colonización del Papaloapan*. México: Centro de Investigaciones Agrarias.
- Barkin, David y Timothy King. 1970. *Desarrollo económico regional. Enfoque desde cuencas hidrológicas*. México: Siglo XXI.
- Barrett, Elinore Magee. 1975. *La cuenca del Tepalcatepec*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Basalla, George. 1991. *La evolución de la tecnología*. México: Conaculta - Crítica.
- Bataillon, Claude. 1972. *La ciudad y el campo en el México central*. México: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Espacios mexicanos contemporáneos*. México: El Colegio de México- Fondo de Cultura Económica.
- De la Peña, Moisés T. 1951. *Problemas y posibilidades de la cuenca del Tepalcatepec y costa michoacana*. México.
- ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo). 2016. primer trimestre (en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>).
- García de Fuentes, Ana. 1977. *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Martínez, Bernardo. 2014. *Tiempos y lugares. Antología de estudios sobre poblamiento, pueblos, ganadería y geografía en México*. México: El Colegio de México.
- Gillingham, Paul y Benjamin Smith, eds. 2014. *Dictablanda. Politics, Work, and Culture in Mexico, 1938-1968*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Gobierno del Estado de Veracruz. 1962. *La industrialización en la Cuenca del Papaloapan y la importancia de Ciudad Gral. M. Alemán*.
- Godau Schucking, Rainer. 1982. *Estado y acero. Historia política de Las Truchas*. México: El Colegio de México.
- IMSS/ COPLAMAR. 1981. Memoria. Primera reunión de análisis del desarrollo del programa IMSS/COPLAMAR.

Ortiz Escamilla, Juan. 2011. *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*. México: El Colegio de Michoacán.

Renán Hernández, Gustavo. 1972. Función económica y social de las juntas federales de mejoras materiales, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez Kuri, Ariel. 2015. Introducción. Claves ocultas: territorio, población y poder. En *México contemporáneo, 1808-2014. La población y la sociedad* dirección general Alicia Hernández Chávez, coordinación Ariel Rodríguez Kuri. México: Fundación Mapfre, FCE, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_. 2015b. Sociedad y cambio cultural, 1960-2000. En *México contemporáneo, 1808-2014. La población y la sociedad*, Alicia Hernández Chávez, directora, Ariel Rodríguez Kuri, coordinador. México: Fundación MAPFRE, FCE, El Colegio de México.

Secretaría de Recursos Hidráulicos. 1959. El Papaloapan, Un proyecto de desarrollo regional en ejecución. Comisión del Papaloapan, Ciudad Miguel Alemán.

Serra Rojas, Andrés. 1967. La naturaleza jurídica de las Juntas federales de mejoras materiales. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

Tamayo, Jorge L. 1977. *Recursos naturales de la cuenca del Papaloapan*. México: SARH, Comisión del Papaloapan, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables.

Torres Maldonado, Eduardo, ed. 2000. *Diacrónica del Caribe mexicano: una historia de Quintana Roo y Cancún*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Warman, Arturo. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

Womack, John. 1974. *Zapata y la Revolución mexicana*. México: Siglo XXI.

Zapata, Francisco et al. 1978. *Las Truchas. Acero y sociedad en México*. México: El Colegio de México.



## Política de población y planeación demográfica. La necesidad de redefinir y fortalecer un componente esencial de la agenda de desarrollo nacional

Alfonso Sandoval Arriaga<sup>1</sup>

México se ha destacado, desde hace casi un siglo, por ser uno de los principales países que ha reconocido explícitamente la importancia de las cuestiones de población para el desarrollo nacional. Poco después de la Revolución de 1910, en la década de los años veinte, se abrió el debate político y social sobre la forma en que el naciente Estado debería considerar los aspectos demográficos como parte de sus políticas económicas y sociales. A mediados de los años treinta, ya se había formulado y establecido una “política demográfica nacional”, al amparo de una Ley General de Población (LGP). En 1947 se reformuló esta ley limitadamente y con mayor profundidad en 1973, bajo un contexto demográfico, económico y político distinto.<sup>2</sup>

La década de los setenta fue clave para el establecimiento de acuerdos internacionales en materia de población. México jugó un papel sobresaliente en ese proceso. A partir de entonces, el país se consideró como un ejemplo para otras naciones que iniciaban la conformación de políticas nacionales de población y de una institucionalidad adecuada para su coordinación e implementación. Asimismo, México ejerció un liderazgo mundial en materia de población y en temas afines, como los relativos a salud reproductiva e igualdad de género.

1 Profesor Asociado del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México; Secretario del Consejo Consultivo Ciudadano de la Política de Población.

2 Uno de los análisis más recientes sobre el desarrollo de las políticas y las leyes en materia de población en México puede consultarse en Sandoval (2014a).

En las últimas cuatro décadas, si bien se han mantenido las estructuras institucionales y las capacidades profesionales y técnicas que dieron renombre internacional a México en los temas de población, hay diversos síntomas de que se requiere un nuevo impulso. En el marco de una nueva agenda de población y desarrollo, probablemente se requiera una renovación profunda de los enfoques conceptuales, de las orientaciones de política pública, de las estructuras legales e institucionales pertinentes y de las articulaciones de Estado con la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional.

## Síntomas

**Persisten rezagos importantes en diversos aspectos de la problemática poblacional, a pesar de los avances logrados en décadas recientes.** Entre mediados de los años setenta y noventa del siglo XX, los logros de la nueva política de población de México fueron notables y ampliamente reconocidos. Destacó el creciente uso de métodos anticonceptivos modernos y la correspondiente reducción de los elevados niveles de fecundidad. Sin embargo, subsisten serias deficiencias de calidad y acceso a los servicios de salud reproductiva en comunidades indígenas y entre grupos sociales bajo condiciones de marginación y exclusión. Persiste, además, una elevada incidencia de embarazos en adolescentes. También se han profundizado las desigualdades regionales en materia de movilidad y distribución territorial de la población. Asimismo, ha crecido la magnitud y vulnerabilidad de diversas formas de movilidad forzada, desplazamiento interno, migración y transmigración en el país.<sup>3</sup>

**Hay oportunidades demográficas desaprovechadas.** Desde los últimos años del siglo pasado, se ha incorporado al discurso político el tema del bono demográfico. Este se asocia al cambio de estructura y dinámica poblacional que experimenta México, cuya secuela es una proporción creciente de población en edades productivas. Sin embargo, su repetida mención no se ha acompañado con una clara identificación o con la implementación de acciones estratégicas que conduzcan a su efectivo aprovechamiento.<sup>4</sup> Tampoco se han analizado ni extraído las consecuencias

---

3 Estos rezagos se mencionan en diversos trabajos que incluyen los diagnósticos oficiales contenidos en los Programas Nacionales de Población. Algunos de estos rezagos traducen dificultades estructurales que ha enfrentado la política de población desde sus inicios, como es el caso de la incapacidad para incidir en la distribución territorial y en la movilidad de la población. Sin embargo, otros conciernen a la pérdida de prioridad y de atención que han experimentado estrategias y programas ya probados y en buena medida exitosos, como son los de salud sexual y reproductiva, en los últimos tres lustros (ver Hernández y Narro 2014).

4 Entre los investigadores que más han estudiado el tema de los dividendos demográficos

de la vinculación de ese supuesto bono con otros posibles dividendos demográficos. Uno es el bono de género, relacionado con la creciente participación económica de las mujeres. Otro es el bono urbano, asociado a la acelerada urbanización del país y a la eventual conformación de sistemas urbanos regionales más productivos y sustentables. Ante la falta de una visión integral y de una acción concertada y estratégica, estos bonos han quedado en la virtualidad y se están convirtiendo, con mayor o menor rapidez, en pagarés demográficos para el presente y el futuro del país.

**El mapa de la política de población y la planeación demográfica es desigual.** Uno de los méritos indiscutibles de la política de población mexicana formulada en los años setenta es su amplitud e integralidad. Se preveía que los elementos constitutivos de la planeación demográfica estuvieran presentes en todos los sectores y capítulos de la política económica y social a través de los mecanismos institucionales creados en la LGP de 1973. Esto ocurrió con los correspondientes al sector salud (planificación familiar, salud reproductiva) y, en escasa e irregular medida, con los relativos a educación y a desarrollo urbano. Pero se encuentran prácticamente ausentes de las principales áreas de la política de desarrollo del país en temas como economía, finanzas públicas, trabajo, seguridad social, desarrollo social, infraestructura, desarrollo regional, medio ambiente, cultura, etc. Incluso en un tema propiamente demográfico, como es la migración interna e internacional, no se observa ninguna integración con los objetivos y estrategias de una política de población, sino únicamente la búsqueda de ciertas formas de gestión de las cuestiones más apremiantes.

**La Ley de Población está rezagada y disminuida.** Las leyes tienen sus ciclos de vida. No es casual que entre la primera LGP (1936) y las dos subsiguientes (1947 y 1973) mediaran periodos de una a poco más de dos décadas. La actual LGP, con ciertas reformas circunstanciales, tiene ya 43 años de vida. Este ha sido un lapso de profundas y rápidas transformaciones demográficas, políticas y económicas, aún no reflejadas en el texto de un nuevo ordenamiento nacional en materia de población. A su obsolescencia, se suma un brusco recorte. Más de la mitad del articulado de la LGP original desapareció a raíz de la formulación de una coyuntural y casuística Ley de Migración en 2011. Cabe notar que en esa ley migratoria únicamente se recogieron disposiciones regulatorias y administrativas de la migración proveniente del exterior. Se han quedado en un limbo jurídico numerosas cuestiones relacionadas con los vínculos entre migración

---

en México, destaca Francisco Alba, profundo conocedor de las cuestiones de población y desarrollo económico (ver Alba 2014 a y b).

y desarrollo, como los relativos a la migración interna, a la de salida y de retorno de mexicanos, y a otras formas de movilidad no migratoria (movimientos intra e interurbanos, desplazamiento forzado o inducido, etc.). Continúa pendiente una discusión abierta y profunda, así como una reformulación integral de los objetivos, estrategias, capítulos e instrumentos de la LGP. También falta su interrelación sistémica con otras leyes fundamentales (salud, educación, desarrollo territorial, información estadística, ordenamiento ecológico, migración, administración pública, etc.).<sup>5</sup>

**Las estructuras programáticas y de coordinación han sido rebasadas por el desarrollo político e institucional del país.** La LGP de 1973 surgió en un contexto dominado por un alto grado de presidencialismo y centralismo *de facto*, así como por la incipiente formación de estructuras programáticas sectoriales. La elaboración de programas nacionales de población (PNP) dio inicio en 1984 y continúa hasta la fecha. Sin embargo, el marco programático es cada vez más desafiante, lo cual ha disminuido progresivamente la operatividad y la propia capacidad de coordinación y seguimiento de dichos PNP. La ubicación institucional y estructura del Consejo Nacional de Población (Conapo) también enfrenta condiciones complejas, derivadas de una re-sectorización de facultades institucionales, incluidas las de la Secretaría de Gobernación. Además, ha habido cambios profundos en los procesos decisorios de las políticas públicas del país, que no se ven reflejados ni en las capacidades ni en los instrumentos y procedimientos del Conapo y de su Secretaría General.

**La dimensión estatal y municipal de la política de población se encuentra fragmentada y débil.** A partir de 1984, uno de los principales avances institucionales de la política de población mexicana fue la descentralización de sus acciones, a través de la creación de Consejos Estatales y Municipales de Población (COESPOS y COMUPOS). Sin embargo, desde sus inicios, esta iniciativa tuvo limitaciones importantes. Faltó sustento legal de esas estructuras, las cuales quedaron al arbitrio circunstancial de los gobiernos estatales. Hubo carencia en la asignación federal de recursos para sus programas y los mecanismos de coordinación, apoyo y segui-

---

5 Debe reconocerse que se han emprendido algunos procesos de discusión y elaboración de propuestas de reforma a la LGP en los últimos cinco años. Destacan el emprendido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el conducido por el Conapo, con participación de otras instancias de la SEGOB y del Consejo Consultivo Ciudadano de la Política de Población. Sin embargo, además de la falta de comunicación entre ambos procesos, han estado ausentes actores políticos, institucionales y académicos que deberían enriquecer las propuestas, además de que éstas no han alcanzado el grado de integración y amplitud que reclamaría el tema.

miento desde Conapo fueron cambiantes e insuficientes. Al cabo de más de 30 años, los COESPOS y los COMUPOS muestran un panorama muy heterogéneo, desde su casi inexistencia, hasta la oscilación de buenos y malos tiempos. En todos los casos, la institucionalización de la política de población en los niveles locales sigue siendo una aspiración prometedora, pero una realidad incipiente y desigual. Los diversos esfuerzos llevados a cabo desde el gobierno federal y la cooperación internacional constituyen una rica experiencia; pero aún es dispersa y escasamente sistematizada o aprovechada.<sup>6</sup>

**Los principios y las capacidades institucionales que propiciaron el desarrollo de una sólida cultura demográfica se han debilitado.** Uno de los pilares que sustentaron el desarrollo de la política de población en México a partir de 1973 fue la combinación de un Estado laico, una laicidad reconocida como principio esencial de política pública y la importancia otorgada al desarrollo de una cultura demográfica en su sentido amplio. Por una parte, hubo una activa difusión de conocimiento e información sobre los temas de población y sus implicaciones para el Estado y la sociedad. Esto ocurrió en todos los ámbitos institucionales y sociales (tomadores de decisiones, responsables de políticas y programas, profesionales y técnicos en diversos campos, docentes, líderes sociales, población en general, etc.), a través de diversas acciones de comunicación y divulgación.

Por otra, se impulsaron programas permanentes de educación en población y educación de la sexualidad en el sistema educativo nacional, particularmente en los niveles de educación básica y media. La evidencia de los efectos de dichas acciones, así como la pérdida de continuidad de las mismas, se recogió en diversos documentos. Si bien dicha disminución se asocia al debilitamiento del principio de laicidad en diversos ámbitos de las políticas públicas, incluida la de población, se carece todavía de un análisis sistemático e integral de esta historia y de sus implicaciones para la cultura demográfica del país.

**Se ha desaprovechado un conjunto de capacidades importantes para la generación de información y conocimiento sociodemográfico, así como para la investigación y la docencia, en favor del desarrollo de políticas**

---

6 El desarrollo de estas iniciativas en los estados se han reflejado en los informes de avance de los programas nacionales y estatales de población, así como en las memorias de la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México. Desde los años noventa, para este organismo, el apoyo técnico a los esfuerzos para descentralizar la política y los programas de población y, en particular, para contribuir al fortalecimiento de los COESPOS, ha sido una prioridad (ver Álvarez 2006).



públicas. Desde una década antes de la reformulación de la política de población en los años setenta, México ha sido líder en los ámbitos académicos y de producción de información y conocimiento sobre temas de población. El tamaño y el grado de actividad de la comunidad demográfica del país son muy relevantes. El número y la diversificación de los programas de investigación y docencia en población son crecientes.<sup>7</sup> La producción de las instituciones generadoras de información demográfica cuya calidad ha sido reconocida internacionalmente, con el Inegi a la cabeza, llega a exceder las posibilidades de utilizarla debidamente. Sin embargo, hay un desfase creciente entre tal capacidad analítica y su aprovechamiento efectivo en la formulación y evaluación de políticas públicas incluidas la de población. Los diagnósticos y los foros de análisis sobre cuestiones de población han sido abundantes, pero su incorporación y traducción efectivas en los procesos de implementación y evaluación política pública son heterogéneas y ausentes en la mayoría de los casos. La interacción entre las comunidades política, técnica, académica y social dista de ser orgánica y productiva. Los mecanismos institucionales para hacer posible esa interacción son discrecionales, casuísticos y separados de los procesos efectivos de desarrollo de las políticas y los programas, salvo en casos excepcionales.

**La presencia y el liderazgo de México han disminuido en el ámbito internacional.** La formulación y la primera etapa en del desarrollo de la actual política de población de México se dieron a la par de una participación muy activa del país y de sus instituciones en los foros y acuerdos regionales e internacionales. El papel de México fue decisivo en la conformación de los grandes acuerdos mundiales en la materia (Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995), así como en diversas iniciativas adoptadas por la comunidad internacional, tanto a nivel global como regional. Méxi-

---

7 En 1964, en México se estableció el primer programa de posgrado en demografía, en el marco del primer programa de investigación en la materia a nivel nacional en América Latina (en el entonces Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México). Actualmente, otras instituciones cuentan también con instancias similares: FLACSO, El Colegio de la Frontera Norte, la UNAM, y algunas universidades estatales (Hidalgo, Estado de México, Zacatecas). En 1981 se creó la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), pionera en su tipo en América Latina, que realiza de manera continua reuniones nacionales y diversos foros de análisis sobre estos temas, además de contar con un órgano de divulgación desde 2011: la revista *Coyuntura Demográfica*. Sin embargo, no se cuenta todavía con un estudio sobre la incidencia efectiva que esta creciente actividad académica ha tenido en políticas públicas. Puede suponerse que esta incidencia ha sido importante, pero sin duda insuficiente, debido a diversas barreras y desencuentros.

co ha sido un referente principal para la promoción y el acompañamiento de tales iniciativas. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, su presencia y liderazgo han venido disminuyendo progresivamente en los temas de población y desarrollo. De ser un promotor activo y formador de consensos, ha transitado progresivamente a ser un acompañante de los procesos y, eventualmente, un anfitrión de foros y actividades. Los liderazgos temáticos del país continúan vigentes y siguen siendo reconocidos, en aspectos como la investigación, la generación de información y algunas buenas prácticas en áreas vinculadas con los temas de población.

## Desafíos y opciones

La revisión de la problemática por la que atraviesan la política de población del país y su entorno institucional conduce a considerar los desafíos y las opciones que se plantean para su futuro inmediato y a largo plazo. Ésta es una tarea compleja y de amplio alcance. Sin embargo, es posible plantear algunos ejes para su redefinición y fortalecimiento. En principio, estos ejes serían: a) redefinición de la política de población y de la planeación demográfica en el marco de una nueva visión; b) revisión de la base jurídica y política de la institucionalidad en materia de población y actualización bajo principios de equidad, derechos y sustentabilidad; c) reestructuración de los mecanismos e instrumentos programáticos, de coordinación y de acompañamiento de las políticas públicas vinculadas. A continuación, se apuntan algunas recomendaciones de política pública para materializar estos ejes.

**Hay que fortalecer y redefinir, en su caso, los ámbitos de la política de población y de la planeación demográfica en México.** Política de población y planeación demográfica no son sinónimos. El primer concepto alude a los objetivos y estrategias que se establecen para las políticas públicas explícitamente orientadas a incidir en el comportamiento de las variables demográficas. El segundo concierne, por una parte, a la instrumentación técnica de dichas políticas y, por otra, al desarrollo de los elementos de planeación necesarios para incluir y atender cabalmente los aspectos demográficos en todos los ámbitos de la política de desarrollo, aun cuando no exista una política de población determinada.

Esta última dimensión adquiere cada vez mayor importancia, dados los logros que ha tenido en el pasado reciente la política de población. Ante los nuevos escenarios poblacionales del país, propios ya de etapas más avanzadas de la transición demográfica, los recursos de planeación y evaluación

tienen que ir más allá de las proyecciones de población tradicionales. El desarrollo de modelos analíticos y de indicadores que permitan entender y orientar las complejas interrelaciones de los cambios demográficos con la dinámica económica, el empleo, la educación, la salud, las estructuras territoriales, la urbanización y la conformación de nuevos espacios interurbanos, metropolitanos, subregionales, etc., se ha vuelto una exigencia inaplazable. Esto aunque no exista una política de población clara y explícita.

En cuanto a la política de población, el desafío es atender los principales rezagos acumulados en estas décadas. Se trata de combatir las desigualdades para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, sobre todo en el caso de los y las adolescentes y jóvenes, así como de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Otro es restaurar los ámbitos de acción institucional, en el caso de la política y los programas de salud sexual y reproductiva, de la educación de la sexualidad en todos los niveles del sistema educativo nacional y de la promoción pública permanente de la cultura demográfica en los ámbitos políticos, sociales e institucionales. Lo anterior se haría en tanto se dan las condiciones para reformular crítica e integralmente el carácter y los contenidos de la política de población, frente a las nuevas perspectivas demográficas y del desarrollo global, nacional y local. Esta tarea que es mucho más exigente y supondría un alto grado de voluntad política.

**Es necesario revisar integralmente y actualizar las bases legales y las estructuras institucionales de la política de población y la planeación demográfica.** Varios de los síntomas expuestos conciernen a la necesidad de llevar a cabo una reestructuración de instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales en materia de población. Una puntualización de los principales desafíos y recomendaciones al respecto sería la siguiente.

Primero habría que retomar los esfuerzos realizados en diversos ámbitos institucionales y académicos durante los últimos cinco años para la revisión, actualización y reforma integral de la LGP. Esta tarea requeriría coordinación por parte de las instancias pertinentes del Poder Legislativo, a fin de contar en breve plazo con un proyecto integrado de nueva LGP.

Segundo, se requeriría incorporar un examen de las relaciones y el fortalecimiento mutuo que las disposiciones de una nueva LGP deben establecer con otros instrumentos jurídicos de carácter sectorial o administrativo. Entre ellos, están las leyes generales o federales en materia de salud, educación, seguridad social, desarrollo urbano, ordenamiento territorial, migración, pueblos indígenas y desarrollo de información estadística.

Tercero, sería importante considerar la necesidad de reubicar las funciones y estructuras de coordinación de la política de población y la planeación demográfica. Esto debido a los progresivos cambios en la administración pública y en los mecanismos y procesos para la formulación e implementación de políticas públicas.

Cuarto, hay que revisar a fondo la viabilidad y las opciones de la institucionalidad sobre temas de población en los ámbitos estatales y locales, dada la pronunciada dispersión existente. Esto supone no sólo el fortalecimiento o redefinición de los COESPOS y órganos similares, sino también la reconsideración de sus bases legales, atribuciones y mecanismos de coordinación política y programática con las instancias federales.

Por último, es relevante establecer mecanismos para la participación efectiva y regular de la sociedad civil y de las organizaciones académicas y profesionales en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas en temas de población. Esto tiene que ir más allá del carácter impreciso, circunstancial y discrecional de las funciones consultivas.

**Se requiere de la reformulación de los instrumentos y mecanismos programáticos de la política de población.** Una dimensión más técnica, pero de gran relevancia para el buen desarrollo de la política de población y de la planeación demográfica, es la relativa a sus instrumentos y mecanismos programáticos. Durante más de 30 años, desde 1984, se ha repetido la fórmula de establecer sexenalmente programas nacionales de población (PNP) y, ocasionalmente, programas estatales de población. Unos y otros han mostrado, desde sus inicios, serias dificultades para su presupuestación, implementación, seguimiento y, sobre todo, evaluación. Aunque no se cuenta con una sistematización de la experiencia al respecto, cabe señalar las siguientes recomendaciones.<sup>8</sup>

Por un lado, cabe reconsiderarse la naturaleza y el carácter de los PNP en el marco de las actuales normas y estructuras de la administración pública en México. Esto para que los objetivos, estrategias y acciones se encuentren articulados con los programas sectoriales respectivos y que el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas se refuercen mutuamente.

---

8 Un análisis más amplio respecto a los componentes y “estilos” de la planeación demográfica en México puede consultarse en Sandoval (2014b).

Por otro lado, es necesario reelaborar los indicadores y metas contenidos en dichos programas. También establecer intersectorialmente los requerimientos de información para su adecuado seguimiento, poniendo especial atención a los tipos de fuentes de información requeridas (censos, encuestas, registros institucionales, etc.). Asimismo, de manera consecuente con lo señalado sobre la institucionalidad en población a nivel estatal y local, se requiere un ejercicio amplio y sistemático para el desarrollo de los instrumentos, indicadores y mecanismos programáticos. Debe distinguirse con claridad la normatividad nacional que a cumplir y la necesidad de apropiación y adaptación a las prioridades locales.

Finalmente, se expresa la intención de que estas reflexiones y propuestas, que difícilmente podrían ser exhaustivas, sean suficientemente estratégicas para ayudar a construir una nueva etapa en las políticas públicas sobre temas de población en México.

## Referencias

Alba, Francisco. 2014a. Reflexiones sobre población y desarrollo. Ensayo en homenaje a Víctor L. Urquidí”, introducción a: Víctor L. Urquidí. Obras escogidas. Ensayos sobre población y sociedad, COLMEX, México, 2010, pp. 13-59

\_\_\_\_\_. 2014b. Sobre el tempo de la transición demográfica: potenciales implicaciones para el desarrollo. En *Cambio demográfico y desarrollo de México*, José Luis Ávila, Héctor Hernández y José Narro (coords.), pp. 391-418. UNAM: México.

Álvarez Montero, Rocío. 2006. Análisis del marco de cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas en México: el caso de los proyectos de fortalecimiento institucional en los Programas de País 1997-2001 y 2002-2007. Tesis de Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Instituto Mora.

Hernández Bringas, Héctor y José Narro Robles. 2014. Hacia una nueva política de población en México. En *Cambio demográfico y desarrollo de México*, José Luis Ávila, Héctor Hernández y José Narro (coords.), pp. 597-642. UNAM: México.

Sandoval, Alfonso. 2014a. El ciclo de las políticas públicas de población. En *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, Cecilia Rabell (coord.), pp. 49-79. FCE: México.

\_\_\_\_\_. 2014b. Y después de la transición... ¿qué planeación demográfica requiere el país? En *Cambio demográfico y desarrollo de México*, José Luis Ávila, Héctor Hernández y José Narro (coords.), pp. 643-664. UNAM: México.







*Vida en movimiento: problemas y políticas públicas.*

Se terminó de imprimir

en el mes de agosto de 2017 en los talleres de  
D3 Ediciones S.A. de C.V., Av. Lomas Verdes 2560-306,  
Naucalpan, Estado de México, C.P. 53120.

Se tiraron 1,200 ejemplares en papel bond de 75 gr.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República



ISBN: 978-607-8320-72-1



9 786078 320721