Uso de indicadores de bienestar para el diseño de políticas públicas:

Estado de Morelos, México

OCDE

¿Cómo va la vida en tu región?

Uso de indicadores de bienestar para el diseño de políticas públicas: Estado de Morelos, México

Índice

Resumen ejecutivo 5

Bienestar en Morelos: una radiografía 8

Los niveles de ingreso y las desigualdades en Morelos están muy alejados del promedio de la OCDE, pero corresponden a los de otros estados de México 11
Los resultados de empleo son relativamente altos y en el periodo reciente han mejorado 12
La calidad de vida es relativamente alta, pero algunos temas requieren atención especial 13
El nivel de calidad ambiental es un activo para el desarrollo que debería preservarse 16
Los resultados de salud han mejorado, si bien aún hay retos 17
Aunque los resultados de educación son bajos, como ocurre con el promedio nacional, han mejorado significativamente 19
El acceso a servicios concuerda con el promedio nacional 20
Los resultados de vivienda mejoraron, pero se necesita una conexión más estrecha con las políticas de desarrollo urbano 21

Uso de indicadores de bienestar para el diseño de políticas públicas en Morelos 24
¿Por qué medir el bienestar? 24
Agenda de bienestar en Morelos 25
Selección de indicadores de bienestar para Morelos 28
Explicar las complementariedades 34

Implementación de la agenda de medición de bienestar 37
El ciclo de implementación de medidas de bienestar en Morelos 37
Proceso de consulta en un marco de gobernanza multinivel 39

Conclusiones y recomendaciones 41
Selección de los indicadores adecuados 41
Establecimiento de una estrategia de comunicación eficaz 42
Participación de todos los actores importantes 42

Notas 44

Bibliografía 47

Cuadros

1. Distribución de gastos del gobierno de Morelos 25
2. Indicadores de bienestar simplificados para Morelos..... 30
3. Indicadores de bienestar posibles transtemáticos 35

Gráficas

1. Estado de Morelos, México..... 9
2. Resultados promedio de bienestar en la OCDE, 2013..... 10
3. Clasificación de Morelos entre los estados de México para cada tema de bienestar, 2013..... 10
4. Distribución del ingreso en los estados de México y en la OCDE, 2012..... 12
5. Resultados de empleo en Morelos y México, 2005-2014..... 13
6. Percepción de ser víctima potencial de un delito, 2012 15
7. Percepción de la seguridad y la confianza pública..... 16
8. Esperanza de vida y logro educativo en estados de México, 2010..... 18
9. Porcentaje de personas de 20 años o más que padecen diabetes, 2011 19
10. Puntuaciones promedio de PISA en matemáticas en estados de México, 2012..... 21
11. Porcentaje de hogares con conexión a Internet de banda ancha, 2013..... 22
12. Porcentaje de personas entre 6 y 12 años de edad que no tienen acceso a alimentos..... 28
13. Tasa de mortalidad materna por nivel de educación, 2012 36
14. Ciclo de medición de bienestar regional..... 37
15. Participación de los diferentes actores en la estrategia de desarrollo y la agenda de bienestar de Morelos 40

Resumen ejecutivo

Panorama de los resultados de bienestar

- En comparación con otros estados de México, Morelos ocupa los primeros lugares en muchos temas que conforman el bienestar, en especial educación, salud, vivienda y participación ciudadana. En contraste, la seguridad se ubica por debajo del promedio nacional y sigue siendo un problema considerable para el bienestar de la población.
- De acuerdo con comparaciones a nivel internacional, Morelos presenta buenos resultados en empleo, si bien éstos podrían estar sesgados a causa del reto general del empleo informal en México. En concordancia con la tendencia nacional, Morelos muestra niveles bajos de seguridad y de ingresos y, al mismo tiempo, grandes desigualdades.

Marco para medir el bienestar en Morelos

- En el Plan Estatal de Desarrollo se ha contemplado una agenda para medir el bienestar, la cual abarca prácticamente todos los aspectos de éste incluidos en el marco de la OCDE a través de cinco ejes estratégicos.
- Los gobiernos estatal y municipales de Morelos pueden aprovechar la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual promueve el uso de datos para el diseño de políticas públicas, desde el punto de vista del bienestar.

Fortalezas y oportunidades para emplear indicadores de bienestar en Morelos

- El gobierno estatal ha asumido el liderazgo y un fuerte compromiso para mejorar el bienestar de la población mediante brindar más oportunidades a todos los ciudadanos.
- El Plan Estatal de Desarrollo, elaborado por el gobierno del estado, constituye una auténtica estrategia integral de desarrollo regional. Identifica claramente las prioridades para actuar, así como un conjunto de medidas y objetivos por alcanzar.
- El buen nivel de diálogo institucional entre las diferentes áreas de políticas en el estado brinda la oportunidad de implementar la agenda de bienestar de manera más efectiva.

Retos y limitaciones para usar indicadores de bienestar en Morelos

- El Plan Estatal de Desarrollo contiene demasiados indicadores, sin priorizarlos. Ello puede tener un efecto negativo en la eficacia de la comunicación y, potencialmente, en la efectividad del proceso de medición.
- Si bien la Estrategia de Desarrollo de Morelos establece objetivos, acciones e indicadores para medir el progreso social, no queda claro de qué manera se llevará a cabo el proceso de monitoreo.

Qué sigue

- Morelos necesita definir una estrategia efectiva de comunicación para impulsar su agenda de bienestar. Para ello quizá se requiera emplear un enfoque más positivo — seleccionar menos indicadores, los cuales destaquen las ventajas en vez de las carencias— y crear una plataforma de comunicación para acercarse más a los ciudadanos.
- Los municipios deberían participar más en la puesta en marcha de la estrategia de bienestar del estado, a través de una alineación más eficaz de objetivos, mejor comunicación e iniciativas para desarrollar capacidades.

Introducción[1]

Muchas regiones y ciudades en el área de la OCDE han empezado a desarrollar indicadores para monitorear los avances en el bienestar de las personas. En otras palabras, las regiones procuran ser lugares que aseguren oportunidades de desarrollo y buena calidad de vida para las personas, para las generaciones presentes y futuras. Adoptar indicadores de bienestar puede ayudar a los responsables de políticas públicas a mejorar el diseño de políticas transversales orientadas a la población y a mejorar su coherencia. En este contexto, es de particular importancia prestar atención a la escala subnacional para analizar el bienestar, el cual está determinado por la interacción entre las características de los individuos y las de las comunidades y lugares donde residen (OCDE, 2014a).

A fin de dar seguimiento al bienestar, los diseñadores de políticas necesitan un sistema de indicadores para los diversos temas que lo integran, tales como ingreso, empleo, educación y acceso a servicios, entre otros. También es necesario que el marco que se instituya tome en cuenta las interdependencias de dichos temas, que pueden ser especialmente marcadas en la escala regional y urbana. Sin embargo, no basta con identificar un marco sólido para supervisar el bienestar en las regiones y ciudades; también es preciso cerciorarse de que los indicadores de bienestar se utilicen adecuadamente. De igual manera, resulta de utilidad contar con un marco común para identificar los principales retos en la implementación de una agenda de bienestar y ayudar a definir el método más apropiado (cómo hacer la medición, qué objetivos fijar, qué papel desempeñarán los indicadores, etc.) y los actores pertinentes (quién selecciona los indicadores, rendición de cuentas, etc.).

El presente informe se centra en los resultados de bienestar del estado de Morelos, México, y en las formas en que los indicadores pueden emplearse en el diseño de políticas. Constituye un proyecto piloto que puede ponerse en práctica en otras entidades federativas del país. La revisión de los resultados de bienestar sigue el marco establecido por el estudio de la OCDE *How's Life in Your Region*. Dicho marco evalúa los logros en materia de bienestar de acuerdo con diferentes temas, los cuales a su vez se dividen en dos columnas principales: condiciones materiales de vida y calidad de vida. El análisis pone énfasis en diversos aspectos importantes para mejorar el bienestar en Morelos, entre ellos elevar los niveles de seguridad y mejorar los resultados de la educación, así como reducir las desigualdades. Este estudio de caso también identifica un conjunto de indicadores destacados que pueden contribuir a que el gobierno del estado avance en su agenda de bienestar y supervise el progreso social.

Cuando se revisan los indicadores de bienestar a nivel subnacional, una cuestión decisiva es la necesidad de tomar en cuenta las complementariedades entre los diferentes temas. A este respecto, el presente trabajo también ofrece varios indicadores dirigidos específicamente a los asuntos de bienestar de Morelos, los cuales posibilitan que los diversos temas sean abordados con una sola medida (indicadores transtemáticos). Por último, este informe muestra un panorama del uso de indicadores de bienestar en la formulación de políticas en Morelos. En las siguientes secciones se discutirá la participación de todos los actores pertinentes, el proceso para seleccionar indicadores y fijar objetivos, así como la manera en que se integran entre sí los diferentes objetivos de bienestar.

Este trabajo se basa en datos y análisis documentados, y se llevó a cabo a través de reuniones y debates con diversos actores. Estos últimos fueron coordinados por la

Secretaría de Hacienda del estado y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y entre ellos se contaron expertos internacionales de otras regiones de la OCDE que participan en su proyecto "How's Life in Your Region". El informe constituye un análisis del bienestar a nivel subregional de acuerdo con un marco internacional, y una herramienta para saber emplear las mediciones del bienestar a fin de mejorar los resultados de las políticas (véase el recuadro 1).

La primera sección presenta un panorama de los resultados de bienestar comparando los logros en Morelos con los de otras entidades federativas de México y con regiones de la OCDE. La siguiente sección aborda el uso de indicadores de bienestar en el estado mediante una adaptación del Índice de Bienestar Regional de la OCDE a su Estrategia de Desarrollo. En seguida se propone un conjunto reducido de indicadores de bienestar estratégicos para Morelos. La sección que le sigue revisa los principales problemas de implementación en el uso de indicadores de bienestar en el estado, y la sección final plantea una serie de recomendaciones para usar esos indicadores de manera más efectiva.

Recuadro 1. **¿De qué manera la medición del bienestar regional mejora la formulación de políticas públicas?**

Al adoptarse indicadores de bienestar puede mejorarse en tres aspectos el diseño y la puesta en marcha de políticas en regiones y ciudades. Primero, ofrecen un panorama integral de las condiciones materiales y la calidad de vida en las regiones, lo que permite valorar si el crecimiento económico también se traduce en mejores resultados no económicos (en términos de salud, calidad ambiental, educación, etc.) y si el progreso se comparte entre los diferentes lugares y grupos de población. La concentración espacial de ventajas o desventajas varía de manera significativa a diferentes escalas territoriales. Además, las diversas fuentes de desigualdad pueden reforzarse entre sí, condenando a hogares y comunidades a circunstancias que les hacen particularmente difícil mejorar sus oportunidades de vida.

Segundo, los indicadores de bienestar regional pueden ayudar a priorizar el involucramiento en las políticas al señalar dónde se necesita realizar mejoras. El conocimiento de las condiciones locales también ayuda a quienes formulan las políticas a comprender mejor las preferencias de los ciudadanos e identificar las sinergias potenciales que pueden derivarse de las políticas.

Tercero, los indicadores de bienestar pueden mejorar la coherencia de políticas. Muchas de las sinergias importantes entre las políticas sectoriales son específicas de los lugares donde ocurren. Aunado a ello, es más probable que las complementariedades entre las diferentes políticas sean las más palpables —y las compensaciones entre ellas las más fáciles de manejar— cuando se les considera a nivel local. Por ejemplo, al integrar la planeación de uso de suelo, transporte y desarrollo económico puede contribuirse a obtener resultados más ecológicos o verdes (aumento del uso de transporte público), más equitativos (mejorar el acceso de las zonas desfavorecidas a los mercados laborales) y más eficaces (reducir congestionamientos, tiempos de traslado, etc.). Es posible diseñar e implementar políticas coherentes mediante una coordinación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno y las jurisdicciones. También es necesario hacer a los ciudadanos partícipes del diseño e implementación de políticas, aprovechando su capacidad para propiciar el cambio y comprendiendo mejor sus necesidades. Para diseñar políticas coherentes se requiere que los responsables de formularlas tomen en cuenta las compensaciones y complementariedades tanto en los objetivos que persiguen como en los medios para lograrlos.

Fuente: OCDE (2014), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-Being for Policy Making*, OECD Publishing, París.

Bienestar en Morelos: una radiografía

Morelos es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana (véase el recuadro 2). Se localiza en el parte central-sur del país y colinda con el Distrito Federal, el Estado de México (noroeste), Guerrero (sur) y Puebla (sureste) (gráfica 1). Con 1.87 millones de habitantes en 2013, Morelos representa menos del 2% de la población total de México y es el tercer estado más pequeño en términos de superficie, con 4 892 km². Se espera que su población supere los 2 millones de habitantes hacia 2020, debido principalmente a su crecimiento positivo —aunque en declive— esperado natural de población (1.19%), una migración interestatal positiva (0.29%) y una migración internacional negativa (-0.35%; CONAPO, 2014).[2]

Recuadro 2. **Morelos: panorama territorial e instituconal**

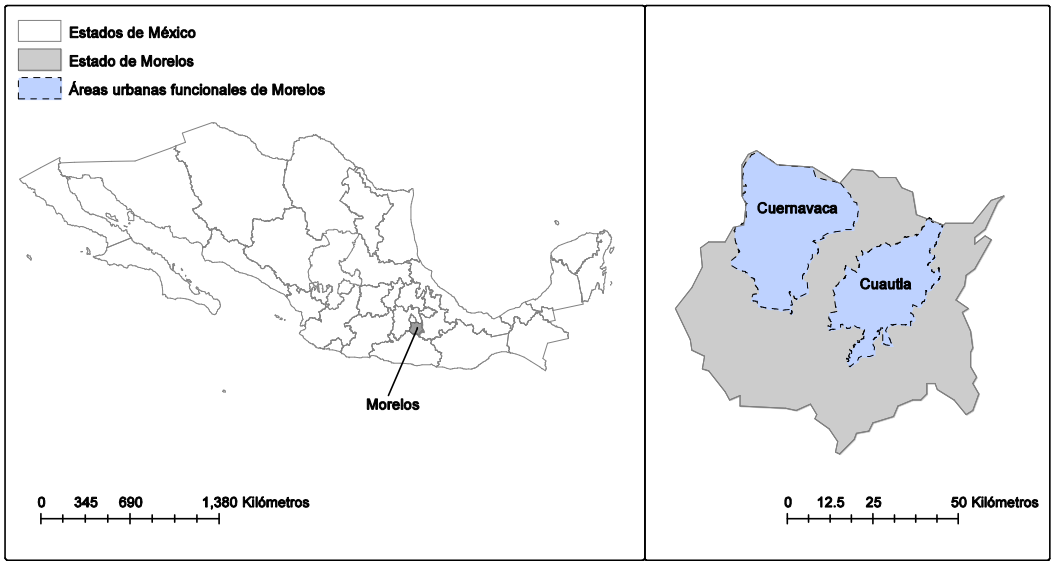
De acuerdo con la clasificación territorial de la OCDE, y como los demás estados de México, Morelos es una región de nivel territorial 2 (TL2, por sus siglas en inglés), que es el primer estrato adiministrativo después del gobierno federal. Como parte de la república federal que es México, el estado de Morelos es una entidad libre y soberana, que goza de su propio Congreso y Constitución. El estado debe reconocer la Constitución federal y someterse a ella. El gobierno del estado se elige mediante voto popular y directo cada seis años, mientras que el mandato del Congreso dura tres años. El gobierno del estado designa e implementa políticas públicas, planifica y desarrolla programas de acuerdo con las necesidades y demandas de los ciudadanos. El Congreso supervisa las actividades que lleva a cabo el gobierno, establecidas en el Plan Estatal de Desarrolllo (PED).

El estado de Morelos tiene 33 municipios, que son entidades políticas con ayuntamientos que los ciudadanos eligen directamente. El mandato de los presidentes municipales dura tres años y no pueden reelegirse de inmediato, lo que hace que cada tercer año haya una rotación significativa —y en muchos casos total— de personal administrativo. Recientemente, la federación y los congresos estatales aprobaron una nueva reforma político-electoral que entrará en vigor a partir de 2015. Uno de los principales cambios es la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para dos periodos consecutivos. Una tasa elevada de rotación de personal tiene claras secuelas en las políticas, en particular falta de continuidad, capacidad e incentivos bajos para desarrollar e implementar políticas, así como experiencia y capacidad técnicas limitadas (OCDE, 2013b). Además, una alta rotación puede ejercer presión sobre el gobierno estatal para asegurar la puesta en marcha de las iniciativas de implementación de la agenda de bienestar. En México, los municipios prestan y administran diversos servicios públicos, incluidos el manejo y la recolección de basura, y el suministro de agua y saneamiento, que se financian mediante transferencias federales y recaudación municipal de impuestos, tales como el impuesto predial (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115).

Un primer acercamiento a los resultados de bienestar que se basan en el marco de medición de la OCDE a nivel regional muestra que los habitantes de Morelos experimentan, en promedio, un menor nivel de bienestar que el promedio de los países de la OCDE en la mayoría de los temas considerados (véase la gráfica 2). En dicho marco, los resultados de bienestar se miden de acuerdo con nueve temas diferentes que se clasifican en dos columnas: condiciones materiales (ingreso, empleo y vivienda) y calidad de vida (salud, educación, calidad del medio ambiente, acceso a los servicios, seguridad y participación ciudadana) (OCDE, 2014a).[3] En lo que se refiere a las condiciones materiales, los resultados de ingreso y vivienda son mucho más bajos que el promedio regional de la OCDE, aunque los habitantes de Morelos están relativamente mejor en

resultados de empleo, con una tasa de desempleo baja (4% en 2013 por contraste con el 7.8% de la OCDE). En varios temas de calidad de vida, Morelos se encuentra significativamente por debajo del promedio de la OCDE. Si bien la participación ciudadana, el acceso a los servicios y la salud son relativamente bajos, al parecer los retos más importantes son mejorar la educación y la seguridad personal.

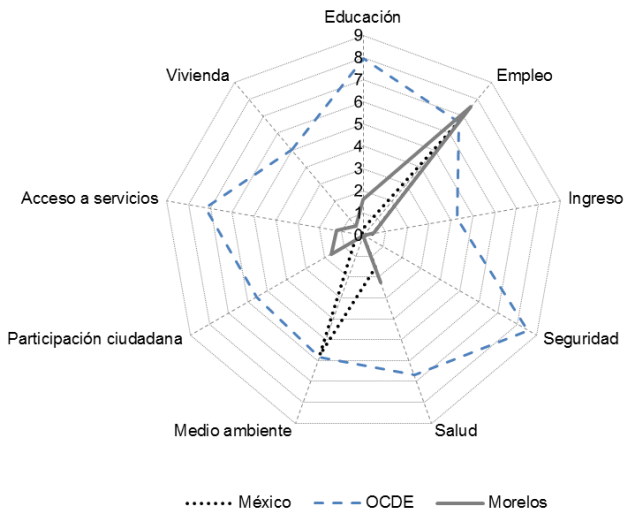
Gráfica 1. **Estado de Morelos, México**



Nota: Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

En el contexto de México, el panorama de bienestar muestra que Morelos se encuentra por arriba del promedio nacional en muchos temas (gráfica 3). De acuerdo con el Índice de Bienestar Regional, Morelos ocupa el octavo lugar de las mejores condiciones de salud, medidas por la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad ajustada por edad, y el sexto en cuanto a vivienda en términos del número de habitaciones por persona. Los resultados de empleo, participación ciudadana y educación también ubican a Morelos por encima del promedio nacional, y se le acercan los resultados de ingreso. Por otro lado, la seguridad plantea retos, ya que la tasa de homicidios coloca a Morelos en el 30% inferior a nivel nacional. Los resultados de medio ambiente parecen especialmente bajos en el estado de acuerdo con la calidad atmosférica, que se mide por la exposición de las personas a partículas $PM_{2.5}$.[4] Las gráficas 2 y 3 muestran un primer panorama general, con base en uno o dos indicadores para cada tema, pero que permite una comparación inmediata y sólida con otras regiones de la OCDE. La imagen que resulta se halla ampliamente en concordancia con el análisis más detallado que sigue, el cual incluye un conjunto de indicadores más grande. Cuando se emplean diferentes indicadores y, más exactamente, se observa cómo han evolucionado en los últimos años, se obtiene una radiografía más nítida de Morelos.

Gráfica 2. **Resultados promedio de bienestar en la OCDE, 2013**

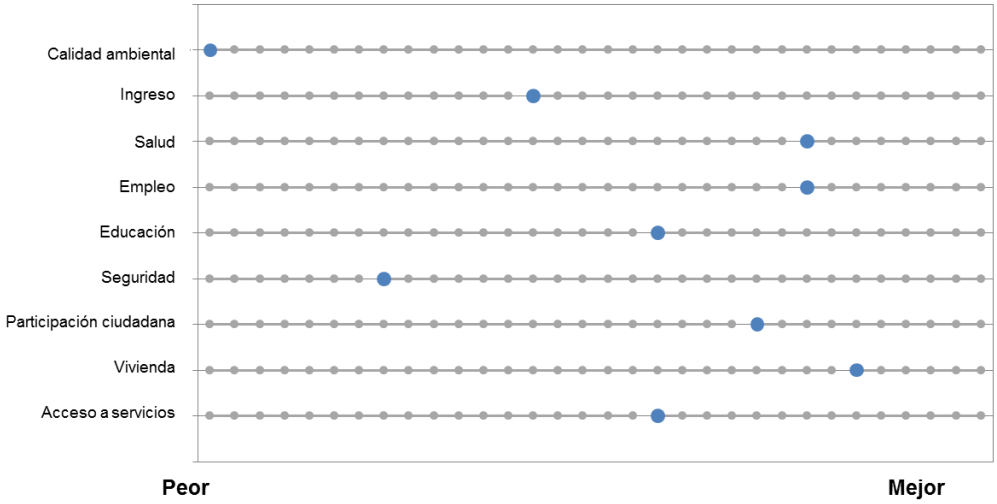


StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145690

Nota: Cada uno de los temas de bienestar se mide con uno o dos indicadores de la *OECD Regional Database*. Los indicadores se normalizan en un rango que va de 10 (el mejor) a 0, según la fórmula siguiente: (valor del indicador – valor mínimo) / (valor máximo – valor mínimo) multiplicado por 10. A todas las regiones de TL2 de la OCDE se aplican estos cálculos (identificación de valores mínimos y máximos).

Fuente: OCDE (2014), Regional Well-Being (base de datos), www.oecdregionalwellbeing.org; http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

Gráfica 3. **Clasificación de Morelos entre los estados de México para cada tema de bienestar, 2013**



Nota: Los puntos azules representan la clasificación de Morelos respecto a otros estados de México para cada uno de los temas de bienestar.

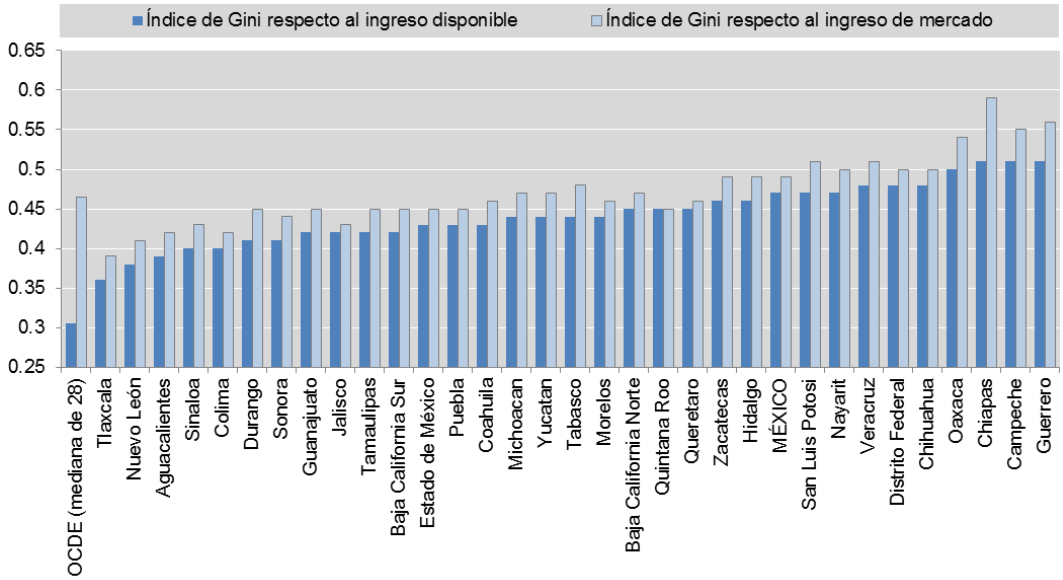
Fuente: OCDE (2014), Regional Well-Being (base de datos), www.oecdregionalwellbeing.org; http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

Los niveles de ingreso y las desigualdades en Morelos están muy alejados del promedio de la OCDE, pero corresponden a los de otros estados de México

El ingreso es un componente importante del bienestar individual, ya que permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas y otras que son primordiales en su vida. En 2012, el ingreso familiar disponible en Morelos se mantuvo en USD 7 410 (paridad de poder adquisitivo [PPA] de 2010),[5] de conformidad con el promedio nacional, pero muy por debajo del promedio regional de la OCDE. Este indicador apuntó hacia una tendencia negativa en Morelos entre 2008 y 2010 a causa de la crisis, reflejando la tendencia a nivel tanto nacional como de la OCDE. Otra medición estándar del ingreso es el PIB per cápita, en el que Morelos muestra cifras más bajas que el promedio nacional. El PIB per cápita ha disminuido ligeramente en la última década, a pesar del aumento en el PIB total. Al examinar la estructura económica que genera el ingreso agregado en el estado, la manufactura sola representa el 21% del PIB. En términos de empleo, el sector secundario en su conjunto representó el 22% de los puestos de trabajo en 2013, mientras que el sector primario representó el 10% del empleo total, y el sector de servicios, el 68%.[6] La manufactura se caracteriza principalmente por la presencia de empresas medianas y grandes, a menudo de propiedad extranjera. Sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) en Morelos, orientada con especial intensidad a los sectores químico y farmacéutico, representó apenas el 0.5% de la IED total en el país entre 1999 y 2012. Las investigaciones recientes sobre México indican que la capacidad de atraer IED está determinada, si las demás circunstancias permanecen igual, por mayores niveles de educación y menores tasas de criminalidad (Escobar Gamboa, 2013). Esto es particularmente significativo en Morelos, donde la educación y la seguridad son dos temas fundamentales que deben abordarse para mejorar el bienestar.

Aparte de los estándares promedio de condiciones materiales de vida, la desigualdad en el ingreso familiar también puede afectar el nivel general de cohesión y bienestar en los lugares. Las desigualdades en Morelos, medidas por el índice de Gini para el ingreso tanto disponible como de mercado, están ligeramente por debajo del promedio nacional. En comparación con los valores medios para los países de la OCDE,[7] todos los estados de México muestran mayores desigualdades en el ingreso familiar disponible, aunque no ocurre lo mismo cuando se considera el ingreso de mercado de las familias (gráfica 4). Esto indica que en México el sistema tributario tiene un efecto menor sobre la disminución de desigualdades del ingreso en comparación con lo que sucede en promedio en los países de la OCDE. Otro elemento decisivo para las condiciones materiales de vida de una comunidad es el nivel de pobreza, el cual, junto con la discriminación y la desigualdad, puede dificultar la prosperidad de los lugares al reducir sus oportunidades. La pobreza relativa se define aquí como la proporción de personas con niveles de ingreso menores al 60% del ingreso nacional disponible promedio. De acuerdo con este indicador, en 2012 Morelos se ubicaba en el lugar 12 de las tasas de pobreza más bajas entre las entidades federativas de México, con 21.1%. Esta cifra es ligeramente mayor que la mediana de los países de la OCDE (18.1%),[8] pero menor que el promedio nacional (26.7%).

Gráfica 4. **Distribución del ingreso en los estados de México y en la OCDE, 2012**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145706

Fuente: Elaborada con datos de Piacentini, M. (2014), "Measures of income inequality and poverty at the regional level in OECD countries", documento presentado al Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Indicadores Territoriales, 9 de abril de 2014, París. La fuente de datos de los estados de México es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (2012).

Los resultados de empleo son relativamente altos y en el periodo reciente han mejorado

Vinculado con el ingreso, el empleo constituye otro tema del bienestar que podría tener un efecto importante en las condiciones materiales de vida de las personas. Tener trabajo no sólo ayuda a la gente a preservar y desarrollar sus competencias o habilidades, sino que incide en otros temas de bienestar, tales como las conexiones sociales, la satisfacción ante la vida y la salud (por ejemplo, Boarini *et al.*, 2012; Wilson y Walker, 1993). Una medida estándar (inversa) de los resultados de empleo es la tasa de desempleo, que durante la última década siempre ha estado por debajo del promedio nacional (gráfica 5). En el primer trimestre de 2014, este indicador fue de 3.6%[9] en Morelos, mucho más bajo que el promedio de la OCDE (7.8%),[10] si bien debe tomarse en cuenta la informalidad. En cuanto a la tasa de participación en Morelos, en el primer trimestre de 2014 fue de 57.3%, también por debajo del promedio de la OCDE de 72.9%.[11] Una tendencia similar se observa en la tasa de participación de las mujeres. Aun cuando en Morelos este indicador casi coincide con el promedio nacional (43.9% y 43.1%, respectivamente, en el primer trimestre de 2014), sigue siendo significativamente más bajo que el promedio de la OCDE (64.3% en 2013), pese a que mejoró un ligeramente desde 2006.

Gráfica 5. **Resultados de empleo en Morelos y México, 2005-2014**

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145712

Fuente: INEGI, ENOE (series 2005-2014).

Las estadísticas oficiales de empleo pueden ocultar el tamaño del sector informal, que es extremadamente grande, lo cual puede tener un impacto en el acceso al empleo y en la calidad de éste. Cualquier análisis de los resultados de empleo en México debe tomar en cuenta que el país tiene un nivel relativamente alto de informalidad en el mercado laboral en comparación con los países de la OCDE (Brandt, 2011). En el primer trimestre de 2014, 35.7% del empleo total en Morelos (27.9% a nivel nacional, INEGI, 2014) estaba en el sector informal, lo que significa que 500 000 personas trabajan sin pagar impuestos ni tener acceso a la seguridad social o créditos hipotecarios de parte de las instituciones públicas o parapúblicas. En el mismo periodo, entre las 32 entidades federativas de México, Morelos tenía la novena tasa más alta de informalidad, según la define el INEGI[12] (66.4% vs. un promedio nacional de 58.2%; gráfica 5).[13] Los análisis de la OCDE demostraron que la informalidad en México tiende a decrecer en periodos de crecimiento económico, y a aumentar cuando es elevada la corrupción y la estructura productiva se compone, en promedio, de pequeñas empresas con bajo nivel de IED (Dougherty y Escobar, 2013).

La calidad de vida es relativamente alta, pero algunos temas requieren atención especial

La seguridad personal es un reto importante para el bienestar de los habitantes de Morelos

La seguridad personal es el grado en que la gente está segura y protegida del daño o la criminalidad. La delincuencia tiene un efecto directo importante y a menudo duradero en las víctimas. Sin embargo, también puede afectar fuertemente el bienestar (por ejemplo, la salud mental) de quienes no son víctimas pero viven en la misma comunidad (Cornaglia y Leigh, 2011). En general, México muestra una alta heterogeneidad espacial en niveles de criminalidad, lo que significa que la seguridad puede variar significativamente entre las diferentes geografías del país. Por ejemplo, los delitos contra la propiedad tienden a concentrarse en las ciudades y el grado en que se reportan aumenta con el PIB per cápita en los países de la OCDE (OCDE/IMCO, 2013).

La delincuencia y la inseguridad están vinculadas con otros temas de bienestar, como educación, ingreso, acceso a empleo y conexiones sociales. Si bien estas relaciones son complejas, sobre todo cuando se trata de asociaciones causales, las referencias bibliográficas ofrecen algunos hallazgos útiles. Por ejemplo, se ha documentado que tener mayor acceso al empleo se relaciona con tasas de criminalidad más bajas (Gaigné y Zenou, 2013) y que niveles de escolaridad mayores pueden disminuir dichas tasas de criminalidad (Lochner y Moretti, 2004; Machin *et al.*, 2011). La inseguridad también puede afectar otros resultados de bienestar y condiciones socioeconómicas. Aparte de la salud física y los costos de la seguridad privada, otros intentos para medir el costo económico y social de la delincuencia han contemplado diversos efectos externos, tales como la erosión del capital humano y social, el empeoramiento del entorno para los negocios y una alta asignación de recursos públicos que podrían tener usos más productivos (OCDE/IMCO, 2013). Los indicadores de seguridad también se incluyen cada vez más en mediciones internacionales de competitividad, como el *Informe de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial.

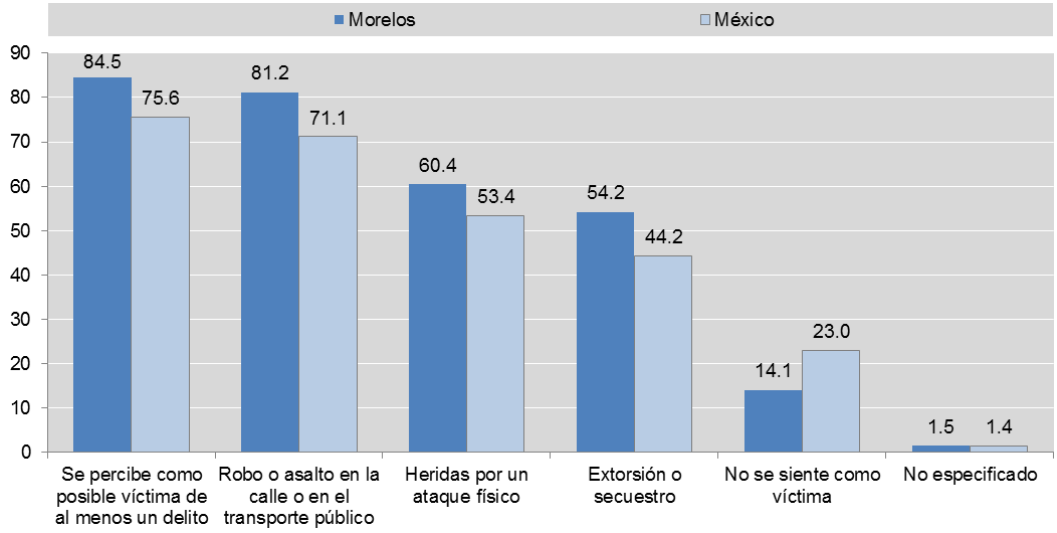
Morelos tiene un nivel relativamente bajo de seguridad personal. Según la Encuesta de Victimización 2013, la proporción de adultos que han sido víctimas de un delito en Morelos fue de 29.3% en 2012 (INEGI, 2013a).[14] Los tipos de delincuencia más frecuentes en Morelos son las extorsiones (33%) y los robos y asaltos (28%) (INEGI, 2013a).[15] Al examinar la seguridad personal, vale la pena distinguir las mediciones objetivas de las subjetivas (por ejemplo, la percepción de seguridad). En cuanto a estas últimas, en 2012 los habitantes de Morelos se sintieron relativamente inseguros en comparación con el promedio nacional, ubicándose 10 puntos por arriba del promedio nacional cuando se les pidió considerar el potencial de ser víctimas de un robo, asalto, extorsión o secuestro (gráfica 6) (INEGI, 2013a).[16] Además, en 2012, el estado de Morelos tenía la segunda mayor proporción de personas que se sentían inseguras en su municipio de residencia (77.8%). Esta cifra estaba sustancialmente por arriba del promedio nacional de 63%.

En términos de indicadores objetivos, Morelos aún presenta un nivel relativamente bajo de seguridad personal, pero en menor medida que los resultados de las mediciones de percepción. De acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2013) (recuadro 3), Morelos ocupaba el lugar 8 de las tasas de victimización más altas en México, pues el 29.3% de la población había sido víctima de un delito en 2013, en comparación con el promedio nacional de 27.3%. Morelos también muestra una tasa de homicidios relativamente alta, con 31.85 homicidios por 100 000 habitantes en 2013, cuando el mismo indicador a nivel nacional fue de 15.53 (SESNSP y SEGOB, 2014). Desde el año 2000, las tasas de homicidios se dispararon en todo el país y el estado de Morelos no fue la excepción, ya que su tasa de homicidios prácticamente se duplicó en 12 años.

El nivel de seguridad en un lugar determinado también puede asociarse a la confianza pública. La confianza es piedra angular del buen gobierno, un factor importante que influye en el funcionamiento de los mercados, el crecimiento económico y el bienestar de la gente (OCDE, 2000). Las mediciones tanto subjetivas como objetivas de la seguridad

Gráfica 6. **Percepción de ser víctima potencial de un delito, 2012**

Como % de adultos



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145727

Fuente: Elaboración de los autores con base en INEGI (2013), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

personal en los estados de México se asocian negativamente al nivel de confianza. Como se aprecia en la gráfica 7, la proporción de personas que se sienten inseguras en su municipio es mayor cuanto más bajo es el nivel de confianza en las autoridades públicas (correlación de -0.46). Una relación negativa similar también se descubrió entre la proporción de víctimas y confianza pública. La gráfica 7 revela que los habitantes de Morelos llegaron a tener niveles relativamente endebles tanto de confianza en las autoridades públicas como en la percepción de la seguridad. Esta última también refleja lo que la gente piensa acerca de la eficacia de ciertos servicios públicos. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 18.5% de la población de Morelos está satisfecha con la policía, frente al 25.8% a nivel nacional.

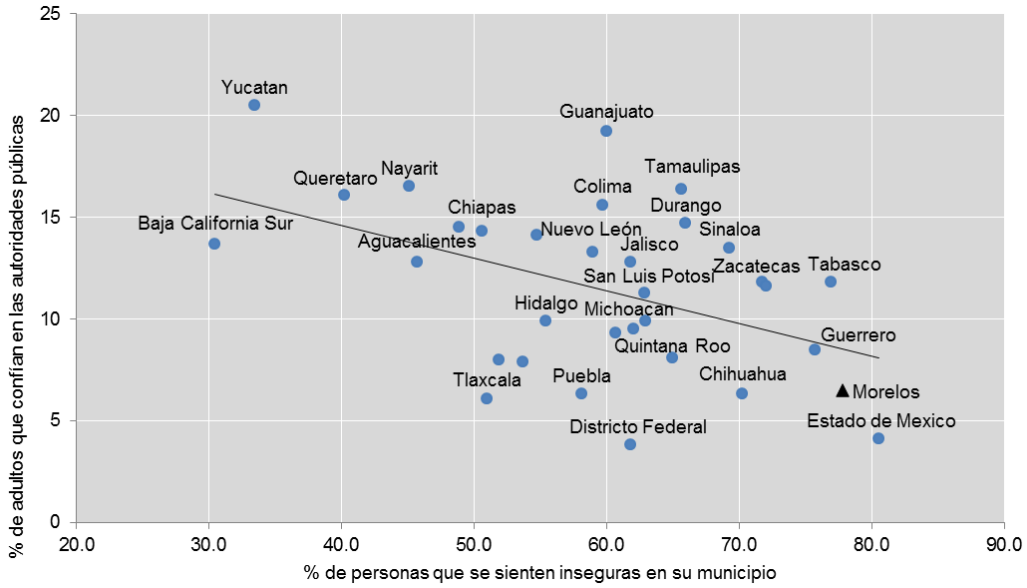
Recuadro 3. **La Encuesta de Victimización en México**

En 2011, con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), comenzó una nueva etapa en la medición del fenómeno de victimización en México, que antes se medía con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2005, 2009, 2010), un ejercicio estadístico por medio del cual el INEGI brindaba información acerca de la percepción ciudadana de la inseguridad y realizaba estimaciones sobre criminalidad, ambos a nivel nacional.

La ENVIPE busca recopilar información representativa a nivel nacional y estatal (para ciertas variables), que permita realizar estimaciones de la prevalencia e incidencia de la delincuencia que afecta a las familias y sus integrantes, la cifra negra (delitos no reportados), las características del delito, víctimas y contexto de la victimización. También busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública, y sobre el desempeño y experiencias con las instituciones encargadas de la seguridad pública y la justicia.

Gráfica 7. **Percepción de la seguridad y la confianza pública**

La proporción de personas que se sienten inseguras crece negativamente en relación con la proporción de personas que confían en las autoridades públicas



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145730

Nota: Los datos sobre confianza se refieren a 2010.

Fuente: Elaboración de los autores con base en INEGI (2013), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Tabulados básicos.

El nivel de calidad ambiental es un activo para el desarrollo que debería preservarse

La calidad ambiental puede variar notablemente de un lugar a otro dentro de un país y entre los diferentes aspectos ambientales que se consideren. Morelos se distingue por la calidad de su paisaje y su clima. Además, tiene el cuarto nivel más bajo de emisiones de CO2 en comparación con otros estados del país. Sin embargo, cuando se observan los resultados de la calidad atmosférica surgen ciertas preocupaciones, como se aprecia en las estimaciones de la OCDE de exposición de la población a partículas $PM_{2.5}$ (gráfica 2). La calidad atmosférica puede variar mucho de lugar a lugar. En términos de emisiones de NO_2 correspondientes al nivel de regiones pequeñas de la OCDE (nivel territorial [TL] 3, grupos de municipios en el caso de México), el país se situaba en el lugar 12 de las disparidades regionales más altas entre los miembros de la OCDE en el periodo 2011-2012 (OCDE, 2013a). La contaminación atmosférica local tiende a asociarse negativamente a la satisfacción ante la vida autorreportada (Silva y Brown, 2013), la cual, junto con otros resultados de salud, es mayor en el caso de las personas que viven en áreas con espacio más verde (White *et al.*, 2013). Dentro del estado de Morelos, las personas también pueden tener diferentes percepciones del medio ambiente, dependiendo de dónde vivan. La mayor parte de la población se concentra en dos áreas metroplitanas. Las poblaciones urbanas podrían estar expuestas a menor calidad atmosférica y falta de espacios verdes, mientras que la contaminación provocada por los fertilizantes podría afectar a las zonas rurales.

Los resultados ambientales deberían abordarse desde la perspectiva de la sostenibilidad, ya que pueden afectar el bienestar tanto en un periodo de tiempo como entre generaciones (Dasgupta, 2004). Esta cuestión debería incorporarse a los indicadores empleados para evaluar el bienestar. Morelos posee uno de los ecosistemas más ricos de México, a pesar de su pequeño tamaño. No obstante, dicha riqueza se ve amenazada ante la tasa relativamente alta de transformación del ecosistema natural, lo que a largo plazo podría dificultar la preservación de la superficie de bosques. De acuerdo con el Índice de Criticidad Ambiental, que monitorea la transformación de la superficie de vegetación con respecto a las tendencias demográficas, más de la mitad de la superficie de Morelos se clasifica como territorio en transformación radical y padece una gran presión en cuanto al uso de suelo.[17]

Otras dos cuestiones ambientales importantes en Morelos son la escasez y la contaminación del agua, y el manejo de basura. Respecto a los desechos sólidos, sólo 10 de los 33 municipios del estado, que representan el 27% de la población, prestan servicios de recolección, descarga y tratamiento (Estado de Morelos, 2014). Aparte de los ventajas que supone para la salud y la calidad ambiental, el tratamiento adecuado de basura ayuda a prolongar la vida de los vertederos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2013, el 57.1% de la población de Morelos estaba satisfecha con el servicio de recolección, mientras que el nivel nacional fue de 67.3%. En cuanto al tratamiento de aguas, en Morelos todas las aguas residuales o por lo menos una parte se trataban en un tercio de los municipios. El manejo del agua y el de la basura están relacionados, ya que la descarga de biobasura en áreas abiertas, así como la descarga de aguas residuales sin tratamiento, causan una gran contaminación hidrológica. El tratamiento eficaz de aguas residuales es esencial para la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la salud humana, lo que incide en el bienestar de la población presente y futura. De cualquier modo, los habitantes de Morelos, en promedio, están más satisfechos con el suministro de agua que el promedio nacional. Los datos de la ENCIG 2013 muestran que el 74.2% de la población del estado estaba satisfecha con la pureza y transparencia del agua, y el 37.1%, con su potabilidad. A nivel nacional, las cifras fueron de 63.6% y 26.3%, respectivamente.

Debe preservarse el capital ecológico de Morelos y fortalecerse a fin de asegurar la calidad ambiental y las oportunidades económicas en el futuro. La proximidad con la Ciudad de México, junto con las instalaciones que aprovechan el clima y el medio ambiente, hacen de Morelos un destino popular para los residentes de la capital del país. Esto supone un potencial de desarrollo económico para el estado y para el bienestar de sus habitantes. A fin de explotar dicho potencial, es necesario considerar en la agenda de políticas la conservación de los principales recursos e instalaciones ambientales.

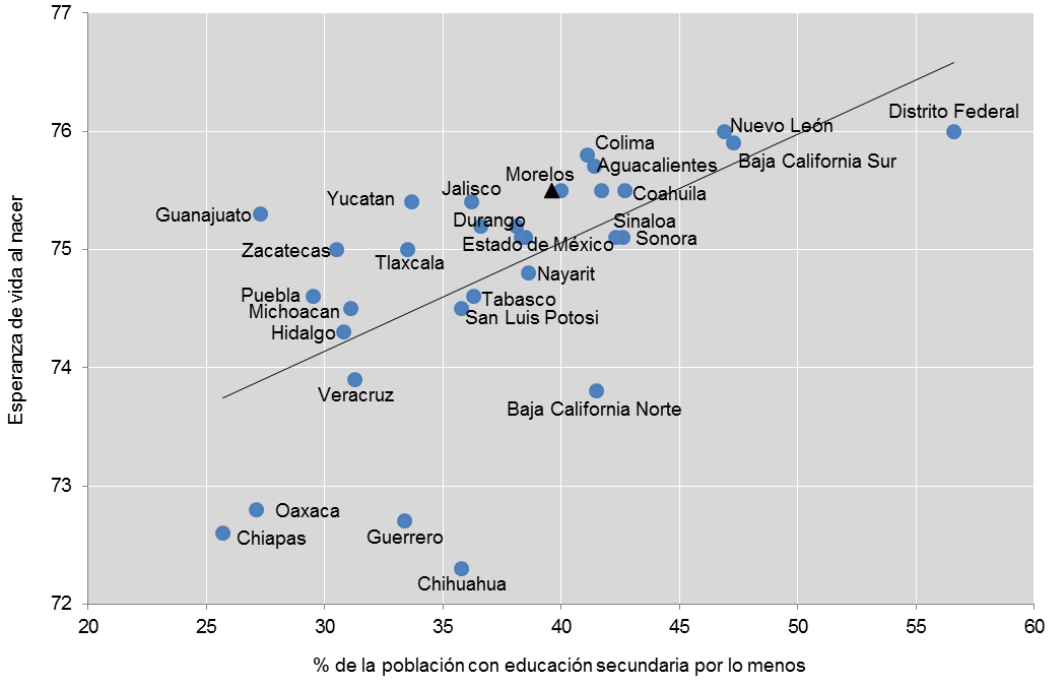
Los resultados de salud han mejorado, si bien aún hay retos

Las condiciones de la salud afectan decisivamente el bienestar de las personas. Aparte de la importancia de la salud *per se*, una buena salud incrementa la oportunidad de encontrar un empleo, tener un ingreso suficiente y establecer conexiones sociales adecuadas. La medida estándar más usada en los resultados de salud es la esperanza de vida. En comparación con el promedio de los países de la OCDE (79.5 años), los mexicanos viven menos (74.7 años). Sin embargo, en un contexto nacional, los nacidos en 2014 en Morelos tienen una esperanza de vida de 75.5 años, la sexta más alta del país y equivalente a la de otros tres estados (Tamaulipas, Quintana Roo y Coahuila).[18] Estudios previos han demostrado que la esperanza de vida se vincula con otros temas de bienestar (OCDE, 2006). Por ejemplo, una mejor educación se asocia positivamente con

mejor salud, relación que no se explica sólo por el ingreso y las condiciones de vida mayores promedio de las personas con más preparación académica. Más bien, una mayor preparación académica puede llevar a diferentes formas de pensar y conductas que afectan positivamente las condiciones de salud de los individuos (Cutler y Lleras-Muney, 2006). En concordancia con estos hallazgos, la gráfica 8 sugiere que, al considerar a los estados de México, hay una asociación positiva entre los niveles alcanzados de educación (proporción de personas con educación secundaria por lo menos) y la esperanza de vida.

También es posible apreciar los resultados de salud con base en otros indicadores de ésta, tales como la incidencia de diabetes u obesidad. Estos indicadores pueden permitir monitorear las condiciones de salud en una comunidad de acuerdo con sus características específicas y, al mismo tiempo, pueden ayudar a diseña y focalizar mejor las políticas sociales de Morelos. Al revisar el porcentaje de adultos que padecen diabetes, existe una gran variabilidad entre los estados de México, que va del 1.3% (Tabasco) al 23% (Baja California; véase la figura 9). Las personas que tenían diabetes en Morelos representaban el 9.1% del total de la población adulta, cifra ligeramente mayor que el promedio nacional (8.7%). La proporción de personas con obesidad también es de especial importancia, ya que es un problema notable en México y puede relacionarse con otros temas de bienestar, como el ingreso y la educación. Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, el 34.9% de los habitantes de Morelos de 12 a 19 años de edad tienen sobrepeso u obesidad, lo que concuerda con el promedio nacional (35%), pero también se observa una tendencia a la alza a partir de 2006, cuando la proporción era de 32.9%. La distribución por género para las personas de 12 a 19 años reveló un número de mujeres con obesidad y sobrepeso (37.8%) mayor que el de los hombres (32.1%).

Gráfica 8. **Esperanza de vida y logro educativo en estados de México, 2010**



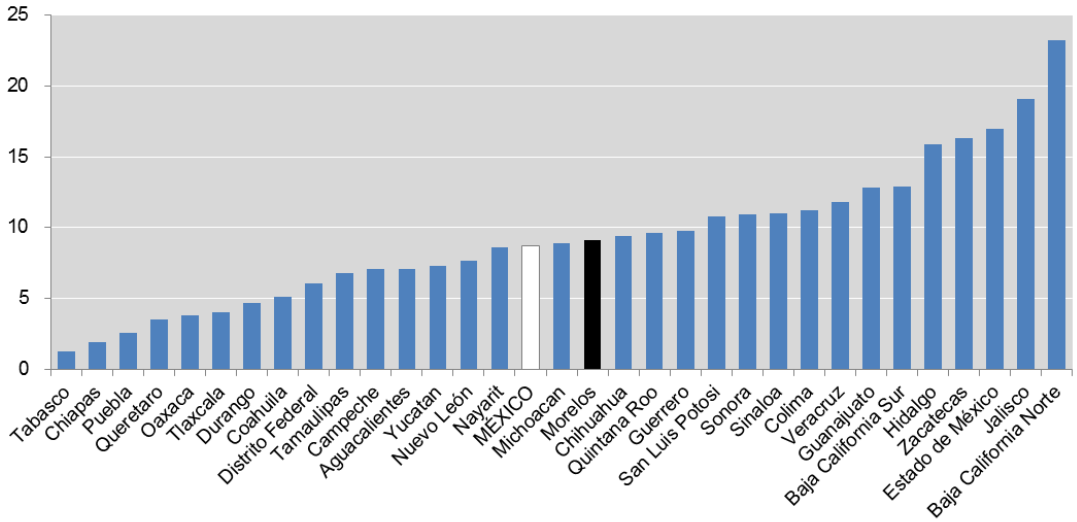
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145749

Fuente: OCDE (2014), Regional Well-Being (base de datos), www.oecdregionalwellbeing.org; http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

Aunque los resultados de educación son bajos, como ocurre con el promedio nacional, han mejorado significativamente

La educación afecta tanto las condiciones materiales como la calidad de vida de las personas. Existen varios mecanismos mediante los cuales la educación puede determinar el bienestar. En primer lugar, el valor de la educación *per se* beneficia directamente a los individuos, como respuesta a la necesidad de aprender (OCDE, 2011). Al invertir en educación, la gente desarrolla competencias, muchas de ellas fundamentales para tener una buena vida, tales como realizar actividades que motivan y dan placer (Scitovski, 1976). La educación también está fuertemente ligada a muchos otros temas de bienestar. Por ejemplo, a mayor educación, más salud, no sólo como consecuencia de que se percibe un ingreso más alto y se obtienen mejores condiciones laborales, sino por el efecto que tiene en la conducta de la gente (Cutler y Lleras-Muney, 2006). En cuanto al caso específico de México, hay evidencia de una fuerte relación positiva entre educación e ingreso (Binelli y Rubio-Codina, 2013; Harberger y Guillermo-Peón, 2012). Además de los beneficios individuales privados, la educación arroja importantes retribuciones sociales que influyen en la productividad general de los lugares, reduce las tasas de criminalidad e incrementa la participación política (Moretti, 2004). Las fuentes bibliográficas también documentan que mayores niveles de logro educativo se asocian a mayores niveles de participación ciudadana (por ejemplo, Milligan *et al.*, 2003).

Gráfica 9. **Porcentaje de personas de 20 años o más que padecen diabetes, 2011**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145759

Fuente: INEGI (2013), "Estadísticas a propósito del día mundial de la diabetes", INEGI, México, www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/diabetes0.pdf (consultada por última vez en abril de 2014).

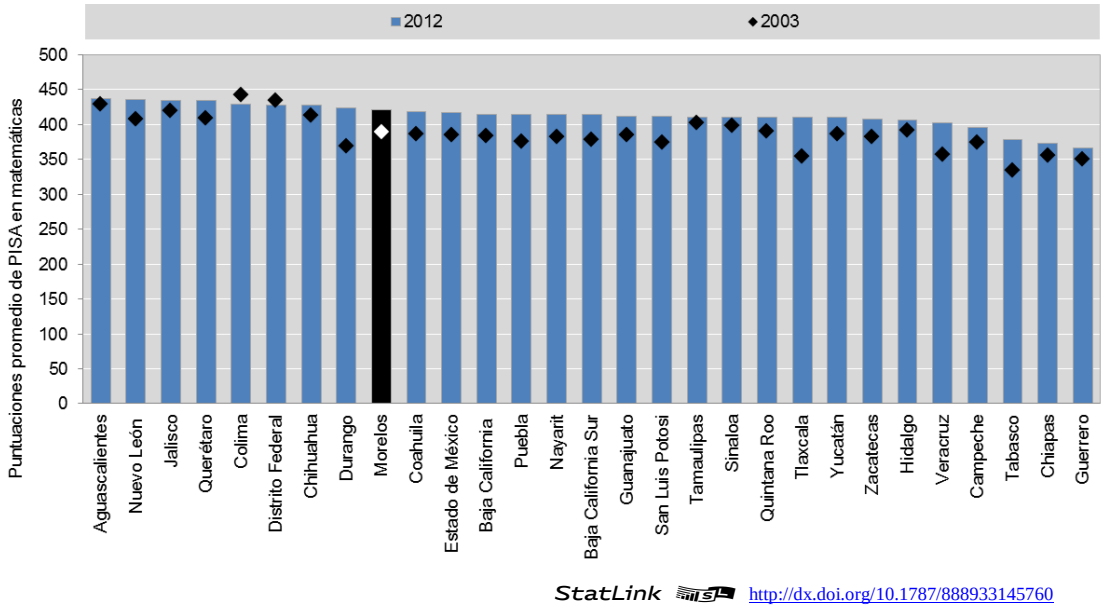
Tanto la cobertura como la calidad de la educación son resultados decisivos que deben vigilarse en Morelos. Respecto a la cobertura, Morelos —como otros estados de México— muestra un nivel relativamente bajo de logro de educación superior en comparación con el promedio de la OCDE. En 2012, el 18.3% de la fuerza laboral contaba con educación terciaria, cifra ligeramente más baja que el promedio nacional de

19.2% y mucho más baja que el promedio de la OCDE (29.4%; OCDE, 2014c). Desde una perspectiva dinámica, sin embargo, la cobertura de educación secundaria y terciaria ha ido creciendo en Morelos durante los últimos años. La cobertura de educación media superior pasó de 66.8% en 2006 a 75.7% en 2012 (Estado de Morelos, 2014). La cobertura universal de la educación media superior será totalmente obligatoria hacia 2021-2022, por lo que el uso de indicadores de cobertura de educación será esencial para garantizar que se cumplan los objetivos. La calidad de la educación puede evaluarse al observar las competencias que adquieren los estudiantes. Entre 2006 y 2013, casi todos los indicadores de logros de los estudiantes[19] mejoraron, en especial los correspondientes al logro en la educación primaria, en los que Morelos obtuvo mejor rendimiento en comparación con el promedio del país. El logro de los estudiantes en la educación secundaria ha mejorado de manera sostenida desde 2003, sobre todo en matemáticas (gráfica 10), mientras que el rendimiento en español se ha mantenido estable.

El acceso a servicios concuerda con el promedio nacional

El acceso de las personas a un servicio determinado se mide con base en aspectos físicos, económicos e institucionales (OCDE, 2014a). El acceso físico se refiere a la posibilidad de llegar al sitio donde se presta el servicio; el acceso económico tiene que ver con el grado en que las personas pueden afrontar el costo del servicio. El acceso institucional contempla limitaciones eventuales impuestas por el entorno institucional (leyes, valores, etc.). El aspecto físico del acceso a los servicios (por ejemplo, la distancia a cierto punto de servicio) hace necesario centrarse en el nivel subnacional, como es el caso de este estudio sobre Morelos. De hecho, el acceso físico a los servicios varía mucho según la localización de las personas y los puntos de servicio, lo que vuelve engañosos los promedios nacionales. El acceso al transporte público, por ejemplo, varía dependiendo de la escala (metropolitano vs. vecindario), el tipo (urbano vs. rural) y el modo (tren vs. automóviles vs. bicicletas o caminar). Otro ejemplo es el acceso a los servicios de tecnología de la información, que a su vez se vincula con el acceso al conocimiento. En 2013, el 30.1% de los hogares en Morelos contaba con acceso a servicios de Internet de banda ancha, cifra por arriba del promedio nacional de 28.3% (gráfica 11). Este indicador se ha incrementado rápidamente desde 2010, aun cuando dicho incremento fue menor en Morelos que en el promedio de los estados del país (3.7 y 7.3 puntos porcentuales de variación, respectivamente).

Gráfica 10. **Puntuaciones promedio de PISA en matemáticas en estados de México, 2012**



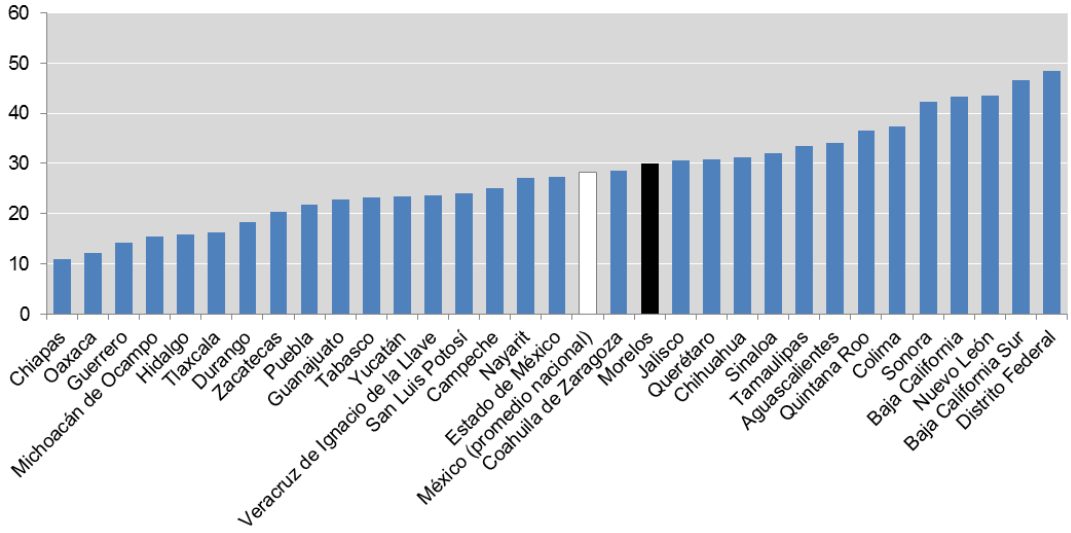
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145760

Fuente: Base de datos de PISA 2012.

Los resultados de vivienda mejoraron, pero se necesita una conexión más estrecha con las políticas de desarrollo urbano

En las últimas décadas, México ha logrado avances significativos para cerrar su brecha cuantitativa de vivienda. La proporción de la población que carece de servicios básicos de vivienda decreció de 35.7% a 17% entre 1992 y 2012.[20] En Morelos aumentó rápidamente la proporción de hogares que cuentan con un sistema de drenaje, al pasar de 79.2% en 2000 a 92.4% en 2010.[21] Con todo, aún hay retos, inclusive en el caso de desarrollos muy recientes, en cuanto a que las viviendas se localizan lejos de los lugares de trabajo y centros urbanos, carecen de infraestructura básica (agua) y conexiones de transporte, en el contexto de ciudades que están creciendo, tienen bajo desempeño económico y son importantes consumidoras de energía (OCDE, 2014b). Entre 1980 y 2010, la huella urbana del país se expandió cinco veces más rápido que su población, ya que los desarrollos se trasladaron a la periferia (SEDESOL, 2012). Esto ha derivado en resultados ambientales, sociales y económicos pobres, con ciudades que tienden a padecer altos niveles de contaminación y marginación social, y que no explotan todo su potencial como motores de crecimiento de la productividad.

Gráfica 11. **Porcentaje de hogares con conexión a Internet de banda ancha, 2013**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145776

Nota: El porcentaje de hogares con conexión a Internet de banda ancha se calcula mediante el número de hogares que afirmaron tener una conexión de banda ancha sobre el número total de hogares, de donde se excluyeron aquellos que no sabían el tipo de conexión que tenían.

Fuente: INEGI, Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares.

Los costos sociales de este modelo de vivienda se han vuelto cada vez más palpables en los últimos años. Quienes residen en la periferia suelen realizar trayectos más largos a sus trabajos y afrontar elevados costos de traslado para llevar a cabo sus actividades cotidianas. Las casas tal vez carezcan de acceso a escuelas, centros de salud o transporte público (OCDE, 2014b). Las autoridades mexicanas están conscientes de estos retos y, en 2013, trazaron un ambicioso cambio en el enfoque de vivienda sostenible y desarrollo urbano en México. Las nuevas políticas de vivienda incluyen objetivos para controlar el crecimiento urbano, impulsar el desarrollo intraurbano, diversificar las opciones de vivienda aparte de tener la propiedad de ésta (por ejemplo, renta, mejora, acceso a terrenos para construir), mejorar la movilidad urbana e incrementar la eficacia del uso de suelo.

Las condiciones de vivienda en Morelos deberían abordarse en relación con el desarrollo urbano que tiene lugar en el estado. Morelos pasa por un proceso de urbanización caracterizado por una creciente población que vive en las dos principales áreas urbanas funcionales (AUF), es decir, Cuernavaca y Cuautla. Entre los 33 municipios del estado, 10 se consideran parte de alguna AUF (recuadro 2; gráfica 1). De acuerdo con la definición de AUF de la OCDE, el 63% de la población del estado vive en áreas urbanas (dentro de una AUF), lo que prácticamente coincide con el promedio nacional (63.7%), pero la cifra aún está por debajo del promedio de la OCDE (67%). La AUF de Cuernavaca tenía 876 000 habitantes en 2011 e incluía 7 municipios, mientras que Cuautla contaba con 300 000 habitantes y 3 municipios. Entre 2001 y 2011, la población residente en las dos AUF aumentó en 20%, a diferencia del incremento promedio de 17% en todo el estado de Morelos.

Recuadro 4. **Áreas urbanas funcionales en México**

En las últimas décadas, el proceso de desarrollo económico, junto con las mejoras en las tecnologías de la información y las comunicaciones y la creciente difusión de automóviles, determinaron una mayor integración de las ciudades con el interior del país. La principal consecuencia de estos procesos es que hoy una ciudad no necesariamente corresponde sólo a los asentamientos de alta densidad o a los límites identificados por la estructura administrativa (por ejemplo, los municipios). A fin de identificar la extensión espacial y económica real de las ciudades, es necesario considerar los espacios donde vive y trabaja la gente, que abarcan a las ciudades existentes "establecidas" junto con su periferia interconectada funcionalmente. Estas unidades se llaman áreas urbanas funcionales (AUF).

Mediante el empleo de un método uniforme en 29 países de la OCDE basado en un patrón de densidad de población y flujos de traslado, la Organización identificó 1 177 AUF (OCDE, 2012). La idea principal que subyace en la identificación de AUF consiste en seleccionar los centros urbanos partiendo de la densidad demográfica y luego agregar a cada ciudad central los municipios aledaños que tienen una alta conexión con el centro. Como resultado, las AUF son *clusters* de municipios contiguos y funcionalmente interconectados, considerados aquí como ciudades económicamente definidas. De acuerdo con tal definición, el 67% de la población total en los 29 países de la OCDE consideraba que vivía en una AUF.

En México hay 77 AUF, que en 2012 representaban el 64%. Estas AUF varían en tamaño. Existen 7 grandes áreas metropolitanas de más de 1.5 millones de habitantes, mientras que 26 tienen entre 500 000 y 1.5 millones de habitantes. Hay 44 AUF cuya población iba de los 140 000 a los 490 000 habitantes en 2011. Según esta definición, la proporción de población urbana total del país (población total de AUF sobre la población total nacional) es de 64%, que sigue estando por debajo del promedio de la OCDE (67%). Sin embargo, desde 2001 México ha experimentado el mayor crecimiento de población urbana entre los países de la OCDE (+20.7%). Aunque la población se concentra en gran medida en el corazón urbano (89%), el crecimiento demográfico fue mucho mayor en el interior del país durante la última década (Veneri, 2014).

Cabe aclarar que el INEGI, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la SEDESOL tienen una definición de área metropolitana diferente de la de la OCDE. Según INEGI *et al.* (2012), el áreas metropolitana se definen como: "el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas". En el caso de Cuautla, por ejemplo, la respectiva área metropolitana abarca seis municipios en vez de los tres considerados en la definición de la OCDE de la AUF de Cuautla.

Fuentes: INEGI, SEDESOL, SEGOB, CONAPO (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, Edición 2012, INEGI, SEDESOL, SEGOB, CONAPO, México y Aguascalientes, www.inegi.org.mx/Sistemas/multiarchivos/doc/702825003884/DZM20101.pdf; OCDE (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en; Veneri, P. (2014), "Urban spatial structure. Characteristics and trends 2001-11", *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, París, próximamente.

Uso de indicadores de bienestar para el diseño de políticas públicas en Morelos

¿Por qué medir el bienestar?

El estado de Morelos tiene importantes responsabilidades en la prestación de bienes y servicios públicos, lo que a su vez desempeña un papel fundamental en el bienestar de las personas y las empresas. Entre las principales tareas del gobierno estatal están:

- Salud. El estado es responsable de organizar, supervisar el mantenimiento y la prestación de servicios de salud, diseñar y poner en marcha programas de salud, en consonancia con la capacitación de los recursos humanos.
- Educación. El estado tiene que ofrecer educación primaria y secundaria. Lo anterior incluye el cuidado de la infraestructura educativa, la capacitación de los profesores, la supervisión de las escuelas, así como la implementación de programas de educación especial y la gestión de la matrícula de las escuelas particulares.
- Seguridad. El estado es responsable de garantizar las condiciones de seguridad de sus ciudadanos. Las competencias comprenden la administración de los cuerpos policiales que son reclutados, capacitados y evaluados por el estado. La responsabilidad estatal en materia de seguridad abarca los delitos comunes, mientras que los delitos graves a escala nacional son atendidos a nivel federal.[22]
- Infraestructura social. El estado es responsable de mejorar las condiciones sociales de sus ciudadanos, en particular de aquellos que se encuentran en situación de pobreza, y facilitar el acceso a los servicios y las oportunidades básicas para incrementar el bienestar de la población.

La mayoría de los recursos financieros para llevar a cabo estas tareas provienen de transferencias federales (92% en 2012), mientras que una pequeña parte viene del propio sistema tributario del estado (OCDE, 2013a). En las últimas tres décadas, una parte considerable de la capacidad de recaudación fiscal se volvía a centralizar de los gobiernos subnacionales al gobierno federal (OCDE, 2013c). A pesar de ser un Estado federal, los gobiernos subnacionales en México tienen la menor proporción de recursos provenientes de sus propios impuestos en comparación con los países de la OCDE. En 2012, esta proporción era de 6.6% en México, mientras que el promedio de los países de la OCDE era de 38% (OCDE, 2013a). De acuerdo con una estimación del Banco Interamericano de Desarrollo, Morelos ocupa el sexto lugar subnacional más bajo en autonomía fiscal, calculada como porcentaje de los ingresos propios del estado sobre el total de ingresos (Castañeda y Pardinas, 2012). Esto puede ser relevante para la autonomía fiscal del estado, ya que el gobierno estatal depende en gran medida de los recursos federales para cumplir con las responsabilidades que tiene asignadas.

Respecto a los gastos del estado, la mayor participación corresponde a educación (52% en 2013), que tuvo un incremento desde 2012 (cuadro 1). Los gastos en salud también han aumentado, aunque su peso en el gasto total ha disminuido ligeramente. Los gastos para el desarrollo económico se han elevado de manera considerable desde 2012, tanto en términos absolutos como relativos. A nivel nacional, 58% del presupuesto de 2013 se destinó a acciones de desarrollo social, 33% al desarrollo económico y 9% al gasto de gobierno. Dentro de la acción de desarrollo social, los rubros de educación y salud representaron, respectivamente, 17.5% y 14.5% del gasto total a nivel nacional (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013). Al considerar el nivel local

gubernamental, en 2012, los 33 municipios de Morelos gastaron 31.7% de su presupuesto en la prestación de servicios a los ciudadanos y 12.9% en transferencias y subsidios, en tanto que 28.5% del presupuesto se invirtió. En cuanto al gobierno estatal, los recursos municipales provienen principalmente de las transferencias y participaciones federales (32.3% y 33.7%, respectivamente), mientras que el sistema tributario local contribuye con alrededor de 16% de los recursos totales.[23]

Cuadro 1. **Distribución de gastos del gobierno de Morelos**

	Gasto (MXN millones)		Distribución por sector (%)		Variación anual (%)
	2012	2013	2012	2013	
Educación	8 025	10 142	49.8%	52.2%	26.4%
Salud	2 784	3 213	17.3%	16.5%	15.4%
Gobierno	2 181	2 002	13.5%	10.3%	-8.2%
Desarrollo económico	1 316	2 093	8.2%	10.8%	59.1%
Seguridad	1 265	1 275	7.9%	6.6%	0.8%
Desarrollo social	441	516	2.7%	2.7%	17.1%
Cultura	87	175	0.5%	0.9%	101.4%
Total	16 098	19 416	100.0%	100.0%	20.6%

Fuente: Cuentas públicas de 2013 y 2014, www.hacienda.morelos.gob.mx.

Agenda de bienestar en Morelos

El objetivo principal del estado de Morelos es la construcción de una sociedad que garantice los derechos de los ciudadanos y mejore su calidad de vida. El gobierno estatal está tratando de hacer un cambio significativo en la manera de diseñar e implementar políticas públicas, mediante el uso de indicadores que evalúen la calidad de vida de las personas y su evolución a lo largo del tiempo. El objetivo básico es mejorar la efectividad de la política pública y hacer un mejor uso de la abundante información estadística proporcionada por el INEGI.

Para alcanzar esta meta principal de bienestar, el estado de Morelos desarrolló una estrategia denominada *nueva visión*, que conlleva un enfoque específico en los derechos universales de los ciudadanos y en la democracia participativa. La herramienta fundamental para esta estrategia es el Plan Estatal de Desarrollo (PED). El PED elabora una estrategia integral para Morelos en cinco ejes esenciales (o prioridades). Estas prioridades se decidieron de acuerdo con los compromisos y las demandas ciudadanas que se plantearon durante la campaña electoral de 2012, pero también como parte de los foros de consulta ciudadana (de noviembre de 2012 a enero de 2013). En tales consultas participaron ciudadanos, expertos y organizaciones de la sociedad civil y se llevaron a cabo una vez que el nuevo gobierno asumió el cargo.

Los cinco ejes principales identificados en el PED están inspirados en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Morelos. Tales ejes se resumen de la siguiente manera:

- Seguridad y justicia. La seguridad personal fue percibida como el tema más importante para la sociedad civil y los encargados del diseño de políticas públicas. A fin de construir un estado más seguro y más justo, el gobierno —desde la perspectiva de los derechos humanos— dirige su lucha contra la delincuencia

mediante la prevención, la procuración y la impartición eficaz de justicia, y la readaptación social.

- Cohesión social y ciudadanía. Este eje está relacionado con la voluntad de superar los retos derivados de las enormes desigualdades en las condiciones socioeconómicas y las oportunidades disponibles para los ciudadanos de Morelos. El objetivo es mejorar el tejido social de Morelos, haciendo hincapié en la educación, la salud y el desarrollo social (incluidos el deporte, la cultura, etcétera).
- Competitividad e innovación. El enfoque principal de este eje es el desarrollo económico sostenible, lo que comprende la generación de ingresos y empleo por medio del desarrollo de recursos humanos altamente calificados en el estado, junto con empresas basadas en la tecnología. Además, el gobierno tiene el objetivo de fortalecer el mercado local, atraer la inversión, desarrollar nuevos productos turísticos e invertir en la modernización agrícola.
- Sostenibilidad ambiental. Como se señala explícitamente en el PED, este tema incluye el respeto general por el medio ambiente, el uso y manejo más eficiente de los recursos hídricos, el reciclaje de residuos y las energías limpias.
- Transparencia y democracia participativa. Desde la óptica del bienestar, este eje tiene una fuerte naturaleza transtemática, ya que está relacionado principalmente con la construcción de la confianza. En este sentido, la transparencia, la rendición de cuentas y la cercanía con los ciudadanos son factores decisivos en la lucha contra la corrupción, la mejora de la gobernanza pública estatal y la efectividad de las políticas públicas.

La estrategia del estado surge de la toma de conciencia a partir de los retos que se enfrentan desde hace muchos años. En Morelos, la delincuencia ha sido durante largo tiempo un reto, y existe entre las personas una percepción creciente de inseguridad. Las fallas del pasado en la lucha contra la delincuencia, así como las capacidades dispares de los gobiernos municipales, no han mejorado la situación. Sin embargo, existen posibilidades de alcanzar resultados importantes mediante el compromiso del gobierno con el uso de indicadores que monitoreen el progreso de la sociedad. La estrategia en la lucha contra la delincuencia se centra en dos aspectos: el primero, la creación de un cuerpo de policía estatal, denominado Mando Único, que centraliza la operación y controla los cuerpos de la policía municipal; el segundo, la ampliación de oportunidades para que la gente logre mejores condiciones materiales y se favorezcan las condiciones de los jóvenes a través de un acceso más fácil a la educación.

Los ejes estratégicos del PED están acompañados de un conjunto completo de indicadores con parámetros de referencia y metas que deben cumplirse en 2018. Los indicadores se han elegido por medio de un proceso de consulta con los actores locales y los funcionarios responsables de las diferentes áreas de política pública. Sin embargo, en la implementación del PED, el estado desearía introducir ahora indicadores que se enfoquen más en el bienestar. Para alcanzar esta meta se presentan algunos retos. Muchos actores que participaron en las reuniones durante el análisis de campo externaron una preocupación general sobre una lista amplia de indicadores para comprender el desempeño económico del estado y muy pocos entienden los resultados de bienestar reales. Además, fue evidente que había una limitada conciencia del uso potencial de la información, ya que muchos participantes sabían muy poco sobre qué datos estaban disponibles y cuál era el uso potencial que se les podía dar.

En general, la estrategia de cinco ejes definida en el PED representa un avance significativo en la definición de un nuevo enfoque para la elaboración de políticas públicas basadas en medidas de bienestar. En primer lugar, la voluntad de usar indicadores para monitorear la situación en el estado y los resultados de la acción del gobierno es un importante compromiso que ayuda a acercar a los ciudadanos y a otros participantes en la construcción de políticas públicas. En segundo, el PED parece comprender un enfoque para el desarrollo verdaderamente integrado, evitando el enfoque sectorial fragmentado. Las sinergias y las complementariedades entre algunos temas de bienestar están reconocidas en el plan, y los programas a menudo se coordinan en este sentido. Por ejemplo, el nivel de seguridad se aborda con medidas específicas en educación y salud. En tercer lugar, el plan concede un papel preponderante al problema de las desigualdades, las cuales se enfocan como un factor que atraviesa diferentes temas de bienestar. El acento en una sociedad más inclusiva está conformado por la noción de que una sociedad más igualitaria ofrece más oportunidades a todos para desarrollar y tener control sobre sus propias vidas. Como Morelos, y los estados mexicanos en general, muestra mayores desigualdades en varios temas de bienestar que el promedio de la OCDE (por ejemplo, desigualdades en el ingreso), parecería adecuado un enfoque en la inclusividad. Por último, el PED identifica un conjunto numeroso de indicadores que deben usarse para evaluar el bienestar y supervisar los resultados de política pública; éste es un gran compromiso que puede mejorar la transparencia y la confianza. No obstante, se necesita una guía que permita seleccionar pocos y significativos indicadores para ayudar al gobierno estatal y sus ciudadanos a monitorear el avance real del bienestar en Morelos.

La importancia de las desigualdades

La concepción del gobierno de Morelos sobre el bienestar concede una importancia clave al tema de las desigualdades y la pobreza, que se aborda de manera explícita en el eje estratégico de cohesión social y ciudadanía. La pobreza es un tema relevante en el estado de Morelos, en especial cuando se centra en algunos grupos específicos de población. Por ejemplo, entre los estados mexicanos, Morelos tiene la cuarta mayor proporción de personas de seis a 12 años que no tienen acceso a alimentos (37%; gráfica 12). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ofrece indicadores y análisis para medir la pobreza, con un enfoque multitemático, en los estados de México. En algunos casos, las medidas se detallan a nivel municipal. Este enfoque incluye el ingreso, la educación, el acceso a los alimentos, la salud y la seguridad social, así como la calidad de la vivienda y los servicios. El resultado final es un índice de pobreza disponible por estado, que se utiliza actualmente para la asignación de fondos públicos relacionados con las políticas dirigidas a la población en pobreza extrema. De acuerdo con el CONEVAL, Morelos ha avanzado en la reducción de la pobreza extrema entre 2008 y 2012 (-30.2%) y ha tenido un incremento en la población que no es pobre ni vulnerable (+36.7%). La carencia de tales estimaciones también se ha reducido; lo más relevante es la falta de acceso a los servicios básicos de vivienda y la falta de acceso a los servicios de atención médica (-39.9% y -38.7%, respectivamente, entre 2008 y 2012).[24]

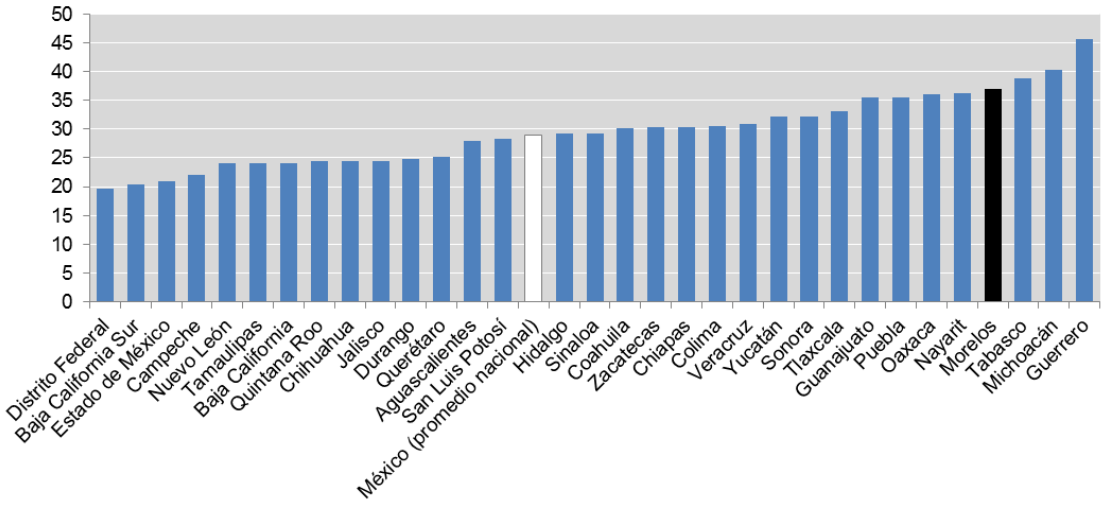
Monitorear la pobreza es un asunto vital para el estado de Morelos. Sin embargo, desde la perspectiva de bienestar, las mediciones que se centran en más los activos que en las carencias pueden ajustarse mejor a la agenda de bienestar para todos los ciudadanos. Los indicadores que se enfocan en una narrativa positiva pueden aumentar el grado de apropiación de la sociedad civil y de otros actores en la agenda completa de la medición de bienestar. Esto podría mejorar la política pública con la que mucha gente se

beneficiará. Por último, considerando por separado los temas de bienestar —aunque tomándolos en cuenta para las complementariedades— y utilizando indicadores de referencia, es posible incrementar la rendición de cuentas en la política pública y favorecer una evaluación más transparente del bienestar.

El uso de índices compuestos

El Plan Estatal de Desarrollo de Morelos presenta una lista de indicadores para cada uno de sus ejes estratégicos. Estos indicadores son las herramientas para evaluar las condiciones actuales de bienestar y su evolución a lo largo del tiempo de acuerdo con los objetivos y las acciones de gobierno. El enfoque general se centra básicamente en la lista de indicadores para los diferentes temas de bienestar. Sin embargo, el PED señala específicamente cuatro indicadores estratégicos generales que incluyen índices compuestos y la vinculación de varios ejes del plan. Dichos indicadores son el crecimiento del PIB, un índice de desarrollo humano, un índice de competitividad y un índice de pobreza extrema. El PED también identifica, para cada uno de estos índices, metas específicas que deben lograrse hacia el final del mandato de gobierno (2018). No obstante, no es del todo clara la forma en que estas mediciones se vinculan con los ejes estratégicos del PED y los indicadores relacionados. Por un lado, estas mediciones ayudan a proporcionar una evaluación general de las condiciones económicas y sociales en el estado. Por otro, el grado en que se logren las diferentes metas del plan requiere considerar indicadores más específicos.

Gráfica 12. **Porcentaje de personas entre 6 y 12 años de edad que no tienen acceso a alimentos**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145788

Fuente: Elaborado con base en la "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares" (ENIGH) del INEGI (2012).

Selección de indicadores de bienestar para Morelos

En esta sección se ofrece una selección de indicadores de bienestar de referencia que pueden utilizarse en la implementación de una agenda de bienestar en Morelos e integrarse quizá al PED. Dicha selección se construye con base en los datos y el análisis de campo, así como en la consulta llevada a cabo por la Secretaría de Finanzas estatal con

los principales actores en el estado. En el cuadro 2 se muestran de manera resumida los indicadores seleccionados y se incluyen tanto las mediciones de percepción como las mediciones objetivas. Éstas constituyen una adaptación del Índice de Bienestar Regional de la OCDE —como se muestra en los temas de bienestar de la gráfica 2— para las características específicas de Morelos a fin de facilitar la implementación de los ejes estratégicos del PED. En el cuadro 2, los indicadores deben ser tema de nuevas consultas entre el estado, los ciudadanos y los actores locales para incrementar el grado de apropiación, elaborar indicadores de bienestar más sólidos y establecer comparaciones significativas con las demás entidades del país.

Una vez que se han compartido con los interesados, los indicadores de bienestar deben ser operativos, lo que significa que pueden integrarse al PED y utilizarse para monitorear el progreso de la sociedad en Morelos. Si falta un indicador, deberá estar disponible, probablemente con ayuda del INEGI. Muchas de las medidas enlistadas en el cuadro 2 deben estar ya disponibles y algunas de ellas deben incluirse en el Índice de la OCDE. La OCDE, en colaboración con los institutos nacionales de estadística, se ha comprometido a actualizar las estadísticas y hacer que sean comparables entre los países de la OCDE, con el fin de facilitar la comparación internacional. Los indicadores de percepción no se han incluido en el Índice de la OCDE por razones de disponibilidad y comparación de datos. Sin embargo, gracias al INEGI, dichas medidas están disponibles para un gran número de temas de bienestar en México y, por consiguiente, pueden utilizarse. Las medidas de percepción también son particularmente relevantes para la agenda de bienestar en Morelos, ya que a los encargados de la elaboración de políticas públicas les interesa comprender la valoración de los ciudadanos sobre los servicios e iniciativas locales.

Cuadro 2. **Indicadores de bienestar simplificados para Morelos**

Eje estratégico de Morelos (PED)	Temas de bienestar (OCDE)	Indicadores de bienestar (fuente)	Descripción del indicador	Valor de referencia (año)
Seguridad y justicia	Seguridad personal	Índice de victimización (ENVIPE 2013, q. 1.5)	Proporción de adultos que han sido víctimas de la delincuencia	29.3% (2012)
		Percepción de seguridad (ENVIPE 2013, q. 5.4)	Proporción de adultos que se sienten seguros en el estado	18.8% (2012)
Cohesión social y ciudadanía	Salud	Esperanza de vida al nacer (CONAPO)[1]	Número de años en la esperanza de vida	75.5 años (2014)
		Sobrepeso y obesidad en personas de 12 a 19 años (ENSANUT)	Proporción de personas entre 12 y 19 años que son obesas o tienen sobrepeso	34.9% (2012)
		Tasa de mortalidad materna (ODM – *Secretaría de Salud*)[2]	Proporción de la mortalidad materna por cada 100 000 nacimientos vivos	39 (2012)
	Educación	Deserción escolar en secundaria (SEP, SNIEE)	Número de deserciones sobre el total de estudiantes matriculados	18.1% (2012-13)
		Habilidades de los estudiantes (p. ej. PISA) (OCDE)	Puntuaciones del desempeño en matemáticas	421 (2012)
	Acceso a servicios	Acceso a servicios médicos (CONEVAL, INEGI)	Población con acceso a servicios médicos sobre la población total	77.7% (2012)
		Acceso al transporte público (INEGI)	Proporción de la población sin acceso al transporte público	31% (2010)
	Vivienda	Vivienda dotada con servicios básicos (por ejemplo, agua potable) (CONEVAL-INEGI)	Proporción de familias con agua potable de la red pública	87.6% (2010)[3]
	Conexiones sociales	Percepción de la red social (CONEVAL)[4]	Proporción de personas que sienten una mejora en la interacción social	Medio (2010)
Atracción, competitividad e innovación	Ingreso	Ingreso familiar disponible	Ingreso familiar disponible	USD 7410 (2012)[5]
		Brecha en el ingreso entre personas con ingresos bajos y medios	Tasa entre el quintil de ingresos bajo y medio	3.44 (2012)
	Empleo	Tasa de participación de las mujeres (ENOE, INEGI)[6]	Proporción de la fuerza laboral femenina entre la población total de mujeres en edad de trabajar	44.4% (2013)
		Tasa de empleo (ENOE, INEGI)[7]	Proporción de la población empleada en edad de trabajar	55.5% (2013)
Sostenibilidad ambiental	Calidad/ sostenibilidad ambiental	Calidad del aire (concentración de PM_{10})	Concentración de PM_{10} expresada en in µg/m³, promedio anual	576.52 µg/m³ (ene-jun 2014)[8]
		% del manejo adecuado de residuos	Proporción del manejo de residuos de acuerdo con la ley sobre el total de residuos generados	24.5% (2012)
		Consumo de agua respecto al volumen anual	Extracción total bruta del total de recursos hídricos renovables reales	
Transparencia y democracia participativa	Participación ciudadana	Índice de transparencia (Ar. Información)[9]	Índice de calidad de la información proporcionada por el sitio Web del estado	68.9 (2013)

Notas: 1. www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/2010_2050/RepublicaMexicana.xlsx (última fecha de consulta 12 de mayo de 2014). 2. www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/ANOODM005000100010,26,DxA183226198467,000,2012,False,False,False,False,False,False,False,0,0,E. 3. 12.4% de los hogares representaron 57 087 personas. 4. *Fuente*: CONEVAL, Indicadores de cohesión social según entidad federativa 2008-2010, índice de percepción de redes sociales, www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx. 5. En 2010 ppp. Los datos se tomaron de la base de datos de la distribución de ingreso. Los datos son estimaciones regionales de la Encuesta Nacional de Ingreso. Véase OCDE (2014a). 6. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe. 7. INEGI, ENOE, www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe. 8. El valor es el promedio de enero a junio de 2014 para Cuernavaca. 9. www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/transparencia/ITDIF_2013_Resultados.pdf.

Existen asuntos específicos que son particularmente relevantes para el bienestar en Morelos y representan prioridades en materia de política pública. La seguridad es uno de los temas de bienestar que actualmente animan el debate. Sin embargo, la seguridad está fuertemente interrelacionada con casi todos los demás temas de bienestar y parece haber una conciencia muy clara de tales vínculos. La acción del gobierno en pro de una mejor educación y resultados de seguridad (por ejemplo, la iniciativa Beca-Salario y el Mando Único) para reducir la delincuencia y mejorar la seguridad es un ejemplo de ello. Otro ejemplo es el esfuerzo por mejorar los resultados de ingreso y empleo, a través de estrategias como el programa Empresas de la Mujer Morelense o con la recuperación de los espacios públicos mediante la cultura y el deporte. Por supuesto, las interrelaciones entre los temas de bienestar son complejas, y la política pública puede ser más efectiva en algunos temas que en otros. En este sentido, las prioridades del gobierno y la medida en que tales prioridades son prácticas, dadas las competencias del estado, constituyen factores importantes para considerar cuándo seleccionar los indicadores.

Seguridad y justicia

La seguridad en el ámbito local puede tener un impacto significativo sobre el bienestar en Morelos. La utilización conjunta de medidas de seguridad subjetivas y normalizadas resulta particularmente útil. Lo que las personas sienten en realidad respecto a la seguridad afecta de manera directa su calidad de vida y esto se puede aprovechar de un modo más eficaz con los indicadores de percepción. Sin embargo, la gente y los encargados del diseño de políticas públicas también necesitan monitorear la evolución real de las condiciones de seguridad para comprender las tendencias principales y tomar las mejores acciones de manera racional. En el caso de Morelos, se sugieren dos indicadores para evaluar las condiciones de seguridad y su mejora en el tiempo: el índice de victimización y la percepción de seguridad. Ambos indicadores están disponibles para todos los estados mexicanos y permiten comparaciones con los referentes internacionales posibles. Dadas las características específicas de seguridad en Morelos por el tipo de delito (por ejemplo, gráfica 6), una medida de seguridad alternativa útil y ampliamente disponible es el número de autos robados por cada 1 000 habitantes.

Cohesión social y ciudadanía

Salud. La población de Morelos está envejeciendo lentamente y los retos de salud en el estado están cambiando de acuerdo con este fenómeno. Como se analizó en la primera sección, las enfermedades crónicas y degenerativas, como la diabetes, son cada vez más importantes a la hora de determinar la salud de las personas en Morelos, ya que constituyen la principal causa de muerte en el estado. El PED identifica un gran número de indicadores que son útiles para evaluar los resultados de salud. Al tratar de identificar menos indicadores, en especial los más importantes de salud, se ha propuesto la esperanza de vida al nacer como uno básico. A pesar de ser complejo, y en cierto modo un indicador genérico, explica todas las posibles causas de muerte, desde el delito hasta el pobre acceso a los alimentos y las enfermedades crónicas, todos ellos relevantes en Morelos. Otros indicadores propuestos son el porcentaje de personas jóvenes obesas y la tasa de mortalidad materna. El primero es significativo porque se centra en un tema de salud específico que es importante en México en relación con otros países de la OCDE. Asimismo, monitorear la proporción de personas jóvenes obesas hace posible adoptar una perspectiva a largo plazo, evaluar las actuales condiciones de salud que tendrán un impacto en nuestros días y en el futuro. La tasa de mortalidad materna se define como la

proporción de mujeres que mueren al dar a luz. Esto también permite, indirectamente, evaluar la calidad de los cuidados prenatales.

Vivienda. La expansión urbana en México se ha caracterizado por un rápido crecimiento (OCDE, 2013b; SEDESOL, 2012) y la urbanización ha desplazado a los nuevos hogares hacia la periferia. En la construcción de nuevas viviendas, no se consideran de manera completa todos los costos públicos y colectivos relacionados con los nuevos asentamientos. La gente que vive en los suburbios realiza por lo general desplazamientos largos y tiene costos elevados para llevar a cabo sus actividades diarias debido al aislamiento geográfico. Otro problema puede ser la conexión con los servicios públicos, como el agua, la recolección de basura y el alcantarillado. Dotar a las nuevas viviendas de servicios públicos es costoso y no siempre factible. Para medir las condiciones materiales en Morelos respecto a la vivienda, un indicador significativo que puede emplearse es el porcentaje de hogares con servicios básicos, como agua potable. En Morelos, 12.4%[25] de los hogares no contaban con agua potable en 2010, a pesar de una mejora de 2.5 puntos porcentuales en relación con 2005. Lo anterior puede estar relacionado con el hecho de que la construcción de nuevas casas se da en lugares alejados a la red de abastecimiento de agua o con el modelo de financiamiento de vivienda, además de un incremento de los asentamientos irregulares en un proceso de urbanización acelerado.

Educación. Fortalecer la cohesión social y la ciudadanía debe incluir un enfoque específico en la educación. El papel de la educación está perfectamente reconocido en el PED, que introdujo nueve indicadores para evaluar los resultados educativos. Para explicar la cobertura y la calidad de la educación —dos de los principales problemas en Morelos— se han propuesto como indicadores básicos dos medidas de los resultados educativos. La primera es la tasa de deserción escolar en secundaria, lo que parece especialmente importante en todo el país, ya que la cobertura de educación media superior tendrá que ser totalmente obligatoria para 2021-2022. Esto obligará a las autoridades educativas a hacer que el bachillerato esté disponible para todos, lo que significa un desafío dado el actual nivel de oferta. En comparación con el logro en educación secundaria, que sigue siendo una opción válida, la deserción escolar podría tener la ventaja de ser más sensible a las acciones de política pública en un lapso de tres a cinco años. La segunda medida básica propuesta está relacionada con el principal resultado final de la educación, es decir, el nivel de habilidades de la gente, que pueden medirse con las puntuaciones obtenidas en las pruebas de evaluación de habilidades, como PISA,[26] disponibles en México a nivel estatal. Estas mediciones tienen la ventaja de estar disponibles en diferentes países —la evaluación de habilidades también está incluida en el Índice de Bienestar Regional de la OCDE— y, por tanto, será posible hacer comparaciones internacionales.

Acceso servicios. El acceso físico a servicios específicos podría ser diferente en el espacio, y estas diferencias pueden ser importantes para las oportunidades de las personas y la cohesión social. Dos indicadores propuestos para este tema son el porcentaje de hogares con acceso al transporte público y el porcentaje de hogares con acceso a servicio médico. Otra alternativa válida, incluida en el Índice de la OCDE, es la proporción de hogares con conexión a Internet de banda ancha.

Conexiones sociales. Una medida del grado de conexión social puede ser importante para Morelos, dado el objetivo del estado —hecho explícito en el PED— de construir una ciudadanía más fuerte. Es posible evaluar este tema examinando las mediciones de

percepción, como la fortaleza que las propias redes sociales reportan, dadas a conocer por el INEGI.

Competitividad e innovación

Ingreso. El nivel promedio del ingreso de los hogares, y su evolución en el tiempo, es una medida esencial de las condiciones materiales en un lugar. El ingreso disponible de los hogares es una medida estándar, comparable a nivel internacional, y como tal debe incluirse entre los indicadores seleccionados. Sin embargo, la distribución del ingreso es otro aspecto importante que hay que considerar. Como se analizó en la primera sección, las desigualdades en México son un tema importante en comparación con otros países de la OCDE, y Morelos no es la excepción. Aunque existen muchos indicadores de distribución del ingreso, parece que vale la pena examinar una medida que otorgue relativamente más énfasis a las personas que están en la base de la distribución en términos de capacidad de ingreso. Un ejemplo es la relación entre 20% de la base y el ingreso medio en el estado. Esto puede ayudar a tener en cuenta algunos aspectos de la pobreza, con un indicador simple basado únicamente en el ingreso. En cuanto a la medición multitemática de la pobreza, el índice proporcionado por el CONEVAL puede ofrecer información útil.

Empleo. La tasa de desempleo en Morelos ha sido relativamente baja durante algunos años. Entre los resultados más importantes del empleo que deben ser monitoreados están el grado en que las personas en edad de trabajar participan en el mercado laboral. En este sentido, una medida estándar es la tasa de empleo, que es la proporción de la población en edad de trabajar que se emplea. Aunque no da información directa sobre el empleo, este indicador ofrece un panorama general de las condiciones del mercado laboral y de la capacidad de este mercado para generar empleo. Una medición alternativa de los resultados del empleo en Morelos es la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral. Como se muestra en la primera sección, los estados mexicanos tienen, en promedio, valores mucho más bajos para este indicador comparados con el promedio de los países de la OCDE. Incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral es un paso necesario para mejorar el bienestar, ya que puede, entre otras cosas, mejorar la salud de las mujeres y sus hijos, mejorar la educación de los niños y favorecer el sistema de seguridad social. Otra medida que es importante considerar es la tasa de informalidad laboral, que es muy relevante en Morelos y afecta de manera sensible la calidad del empleo y la calidad de vida de las personas en muchos de sus temas (por ejemplo, acceso a la vivienda, a la salud, etcétera).

Sostenibilidad ambiental

La calidad ambiental es una de las fortalezas del estado en términos del bienestar regional. Sin embargo, existen temas específicos relacionados con el medio ambiente —reconocidos también en el PED— que necesitan monitorearse mediante indicadores apropiados. Los indicadores subjetivos pueden ser particularmente reveladores de los resultados ambientales, pero debe verificarse su disponibilidad. Un primer aspecto importante es la conservación del paisaje y el ecosistema natural. Este activo es fundamental para el estado, tanto en términos de calidad de vida como de oportunidades económicas, pero se ve amenazado por un deterioro rápido y una transformación del ecosistema. Con el fin de medir el grado en que las personas se benefician —también desde una perspectiva de largo plazo— de la alta calidad ambiental puede considerarse la tasa anual de conservación, restauración y reforestación. El problema de los resultados ambientales a corto plazo en comparación con los de largo plazo es crucial y debe tenerse

en cuenta en la selección de indicadores. En cuanto al agua, por ejemplo, el grado en que puede llevarse a cualquier lugar y tratarse de manera adecuada son temas importantes para Morelos. Si se elige un indicador de referencia, sería importante identificar una medida que explique la situación actual sin renunciar al enfoque de sostenibilidad. Una solución sencilla consiste en examinar el consumo relativo de agua en relación con el volumen anual total disponible.

Otros dos ámbitos importantes de los resultados ambientales de Morelos son las descargas de agua y la calidad del aire. Este último revistió una importancia particular porque surgió de la consulta con los interesados del sector ambiental de Morelos. La calidad del aire debe analizarse con otras partículas que están más relacionadas con los resultados ambientales locales. La OCDE ofrece estimaciones de la exposición de las personas a $PM_{2.5}$ en el nivel regional basadas en datos satelitales, pero no existen medidas directas recolectadas de manera regular para este indicador en Morelos. Una solución posible es utilizar las emisiones per cápita de PM_{10}, que son medidas directamente en tres ciudades de Morelos (Cuernavaca, Ocuituco y Zacatepec) con información recopilada diariamente. Respecto al manejo de agua, los datos del estado de Morelos muestran que 19% de los desechos sólidos totales se eliminan en vertederos a cielo abierto y el resto, que se destinó a rellenos sanitarios, no se separó de forma adecuada (Estado de Morelos, 2014). Un posible indicador para monitorear la mejora en el manejo de desechos es el porcentaje de desechos reciclados o la proporción de desechos eliminados de acuerdo con la ley sobre el total de desechos generados.

Transparencia y democracia participativa

Participación ciudadana. Para evaluar el avance en transparencia y democracia participativa en Morelos, un indicador posible es el índice de transparencia que ya se había incluido entre el conjunto de indicadores del PED. La trasparencia está relacionada con la confianza, que a su vez puede afectar profundamente la participación ciudadana (Uslaner y Brown, 2005). La participación electoral es otro indicador que puede usarse para evaluar la democracia participativa; dicho indicador se incluye en el Índice de Bienestar Regional de la OCDE, y se encuentra disponible para las 362 regiones de la OCDE, lo que facilita la comparación regional e internacional.

Explicar las complementariedades

Analizar el bienestar desde la perspectiva regional/subnacional ayuda a explicar las complementariedades entre los temas de política pública, debido a una relación más estrecha entre las personas y los encargados del diseño de políticas públicas. La estrategia de desarrollo de Morelos elaborada en el PED toma en cuenta muchas de las complementariedades que existen entre los temas de bienestar. Una de las más importantes iniciativas llevadas a cabo por el estado en materia de educación es la introducción de la Beca-Salario, un programa de becas universal que beneficia de manera directa a los estudiantes de escuelas públicas. La población objetivo de este programa son los estudiantes que cursan del tercer año de secundaria hasta los estudiantes universitarios. Al animar a los estudiantes a asistir a la escuela y obtener una mejor educación, el objetivo final de este programa incluye mejorar la seguridad, la salud y la participación ciudadana.

Existen diversos canales que vinculan entre sí los temas de bienestar. En el caso de Morelos, por ejemplo, el acceso a los servicios públicos como el transporte podría estar relacionado con la seguridad. Un servicio de transporte público más eficiente y

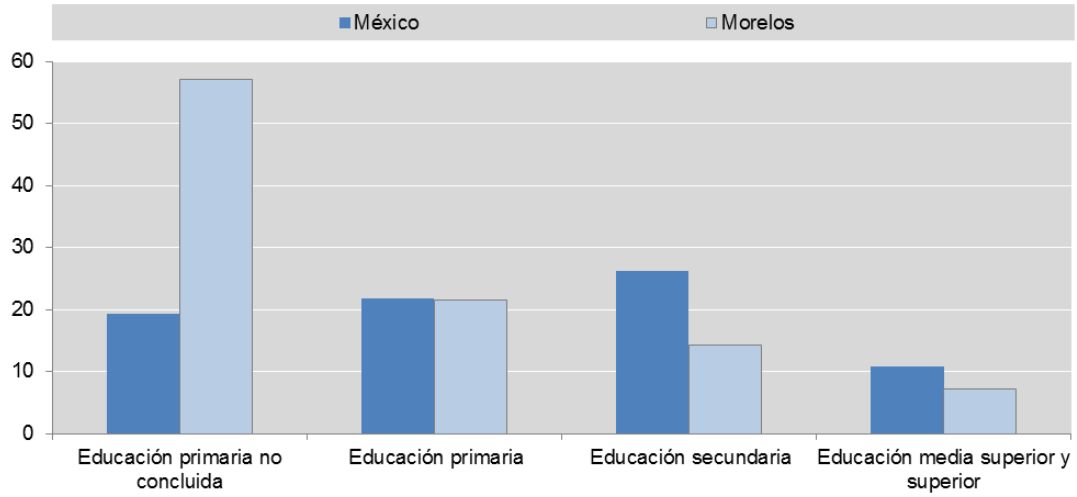
competitivo puede ser útil en términos de la seguridad personal, ya que muchos delitos ocurren mientras las personas utilizan los medios de transporte público. Otro ámbito en el que las complementariedades son altas es la política ambiental, que se relaciona con casi todas las demás políticas de gobierno (educación, cultura, desarrollo económico, etc.). Por ejemplo, para decidir si se abre o no una mina, deben considerarse cuidadosamente muchos elementos que se refieren a las consecuencias sobre la calidad del aire, la salud pública, el turismo y los problemas sociales.

Las complementariedades entre los temas de bienestar pueden medirse, al menos parcialmente, con indicadores específicos que expliquen los dos temas de bienestar al mismo tiempo (indicadores transtemáticos). Estos indicadores son resultado de la combinación de dos temas de bienestar, donde el primero es medido a lo largo de la distribución del segundo, el cuadro 3 muestra una breve lista de indicadores de bienestar transtemáticos que pueden complementar la lista analizada del cuadro 2. La ventaja principal es que estas medidas pueden ayudar a monitorear las complementariedades entre las políticas públicas y los temas de bienestar, así como dar seguimiento a problemas específicos o a grupos de población. Por ejemplo, la proporción de hogares que dedican 30% o más de su ingreso al consumo de energía permite que se tomen en cuenta el ingreso y los temas ambientales (consumo de energía). La hipótesis que subyace es que el ingreso de los hogares puede afectar el tipo y la cantidad de consumo de energía a través de varios canales (por ejemplo, tecnologías más verdes y más costosas, etc.). En el caso de Morelos, una medida útil que explica las condiciones de salud y la educación es la proporción de personas adultas obesas que no concluyeron la educación primaria. Otro ejemplo examina la tasa de mortalidad materna, la cual es un problema importante en Morelos, mediante la diferenciación del nivel educativo. En este problema la gráfica 13 muestra que en el estado de Morelos, los bajos niveles de educación se asocian con altas tasas de mortalidad materna. La lista de medidas presentada en el cuadro 3 no es exhaustiva pero ayuda a centrarse en problemas específicos relacionados con el bienestar regional y para los cuales el problema de la complementariedad es especialmente relevante. Para el conjunto de medidas del cuadro 2 los indicadores transtemáticos deben ser discutidos por las secretarías estatales, los ciudadanos y las diversas partes interesadas.

Cuadro 3. **Indicadores de bienestar posibles transtemáticos**

Indicador	Tema de bienestar considerado	Fuente
Proporción de estudiantes de educación primaria sin acceso a los alimentos	Condiciones educativas y materiales	CONEVAL, INEGI
Enfermedades infantiles debidas a la contaminación	Condiciones de salud y ambientales	–
Proporción de personas obesas que no terminaron la primaria	Educación y salud	INEGI (ENSANUT)
Esperanza de vida para los que tienen bajos ingresos	Ingreso y salud	INEGI
Mortalidad materna por nivel de educación	Educación y salud	INEGI (estadísticas de mortalidad)
Proporción de familias que viven en hogares sin acceso al transporte público	Vivienda y acceso a los servicios	INEGI

Gráfica 13. **Tasa de mortalidad materna por nivel de educación, 2012**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933145791

Fuente: Elaborado por los autores con base en información del INEGI, www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/descripciones.aspx#.

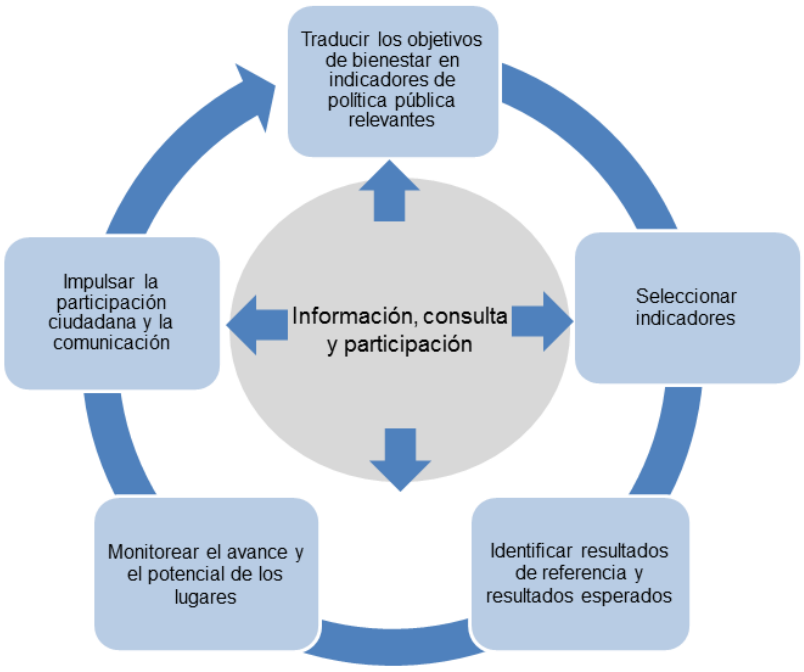
Implementación de la agenda de medición de bienestar

El ciclo de implementación de medidas de bienestar en Morelos

El desarrollo y la implementación de indicadores de bienestar regionales supone varias etapas que identifican lo que podría denominarse ciclo de medición de bienestar regional (OCDE, 2014a) (gráfica 14). El ciclo de medición de bienestar puede servir como una herramienta de implementación para comparar diferentes regiones de la OCDE. Llevar a cabo todas las fases de este ciclo puede representar retos diferentes de acuerdo con los objetivos específicos de medición de bienestar y del tipo de actores involucrados en el proceso. Este trabajo puede servir para identificar algunos retos y fortalecer el proceso de implementación, el cual está actualmente en marcha en Morelos.

La primera etapa en el ciclo de medición de bienestar es la traducción de las metas de política pública en temas de bienestar. El gobierno estatal llevó a cabo esta etapa mediante la elaboración del PED. El PED es el primero en reconocer las fortalezas y los desafíos del estado en términos de bienestar y, por tanto, ofrece una estrategia integrada de cinco ejes, junto con un conjunto amplio de medidas. La mayoría de los indicadores se relacionan con ejes estratégicos específicos construidos después de haberse acordado los principales retos del estado en términos de bienestar. Un aspecto positivo de la estrategia de bienestar en Morelos es que el PED introdujo indicadores tanto de percepción como indicadores "objetivos". Ambos tipos de medidas deben monitorearse y comunicarse, ya que una afecta a la otra (De Neve *et al*., 2013).

Gráfica 14. **Ciclo de medición de bienestar regional**



Fuente: OCDE (2014), *How's Life in Your Region?*, OECD Publishing, París.

El proceso de consulta es un elemento clave y transversal en el ciclo de medición de bienestar. El estado de Morelos involucra de manera activa a los interlocutores

institucionales y a los ciudadanos en el proceso. Las encuestas entre la comunidad y las plataformas de las redes sociales fueron utilizadas por diferentes secretarías para reunir información sobre las opciones estratégicas y los comentarios acerca de los principales retos de bienestar en el estado. Esta consulta estaba limitada a las fases preliminares del PED y no fue más allá de este punto. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley de Desarrollo Social establece que el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales involucran a la sociedad civil a través del Observatorio Ciudadano de Desarrollo Social. Además, la Comisión Estatal para la Evaluación del Desarrollo Social se introdujo como un mecanismo importante para promover la participación ciudadana y el compromiso con el trabajo del gobierno.

El uso de medidas de bienestar en Morelos se ha visto facilitado por el hecho de que el gobierno del estado tiene un claro liderazgo en la promoción de la agenda de bienestar, y también la capacidad y legitimidad para actuar. Las competencias en educación, salud, seguridad e infraestructura social le permiten al estado identificar y poner en marcha una estrategia integral, lo que no siempre sucede en el caso de los gobiernos subnacionales de los países de la OCDE. El PED ofrece también un enfoque integrado que impide los conflictos institucionales, así como la falta de coherencia de la política pública y el programa para los diferentes sectores interesados. En este sentido, el PED reconoce las complementariedades entre la política pública y los temas de bienestar, y aprovecha tales complementariedades para fomentar la agenda de bienestar del estado.

No obstante, los indicadores identificados en el PED presentan ciertas limitaciones que pueden plantear desafíos al uso eficaz y real de estas medidas en la política pública. En primer lugar, hay demasiados indicadores para cada eje. Sin una estructura jerárquica o un sistema de ponderación, puede ser difícil evaluar y comunicar la situación real del estado. En segundo, la relación entre algunos indicadores estratégicos compuestos, como el Índice de Pobreza de CONEVAL o el Índice de Desarrollo Humano, no es del todo clara o no está suficientemente ligada a los cinco ejes del PED. Es importante aclarar estos vínculos, en especial, si dichos indicadores compuestos se utilizan finalmente como una evaluación global de bienestar en Morelos. En consecuencia, es necesario enfocarse en un número de indicadores seleccionados que se utilicen en un solo eje, puesto que tienen una mejor probabilidad de comprender las especificidades reales de Morelos y el progreso en el bienestar de la gente.

El conjunto de indicadores del PED presenta metas cuantitativas que deberán alcanzarse antes de concluir el mandato del gobierno en 2018. El propósito principal es monitorear el progreso en los diferentes ejes estratégicos mediante el compromiso con un sistema de evaluación transparente. Entre los siete casos de estudio de las regiones analizadas en el Proyecto de Bienestar Regional de la OCDE, el estado de Morelos es el único en el que se identifican las metas específicas para cada medida de bienestar. Los indicadores y las metas podrían ayudar a los ciudadanos a evaluar la acción del gobierno a través de un sistema transparente que se base también en medidas cuantitativas. Sin embargo, en el caso de Morelos, los indicadores no están asociados a una política pública específica, sino a los resultados generales del gobierno.

Esto es diferente de la situación en la que, por ejemplo, los indicadores se utilizan para asignar recursos a lugares específicos, de acuerdo con el cumplimiento de ciertas metas, aunque cuando no se alcanzan, los recursos no se asignan.

Identificar las metas es un ejercicio fructífero, pero debe ser realista. Lo anterior no es siempre una tarea fácil, en especial cuando los indicadores considerados son numerosos. Establecer los valores precisos que deben alcanzarse en cada uno de los indicadores requiere, por lo menos, una evaluación general previa de la situación actual y de la

viabilidad de los objetivos, la participación de la comunidad científica y la consulta con los ciudadanos y las otras partes interesadas de la sociedad civil. En el caso de Morelos, resulta poco claro el grado en que todos estos pasos diferentes se llevaron a cabo durante la elaboración del PED. Se trata de un tema que requiere un examen cuidadoso, ya que la identificación de las metas también debe arrojar información sobre lo que sucede si no se cumplen. Aunque el uso de indicadores es una buena forma de aumentar la transparencia y la confianza, demasiadas metas y medidas pueden ser confusas y dificultar su evaluación.

La última fase considerada en el ciclo de medición de bienestar consiste en el monitoreo del progreso a lo largo del tiempo y la comunicación de los resultados obtenidos. Esta fase está fuertemente vinculada al proceso de consulta, pues tanto el monitoreo como la comunicación, para ser eficaces, necesitan compartirse con los ciudadanos y las demás partes interesadas. Si bien la estrategia de desarrollo de Morelos establece objetivos, acciones e indicadores para medir el progreso, no es evidente cómo se llevará a cabo el proceso de monitoreo. En este sentido, sería útil hacer que los ciudadanos participen proporcionándoles, por ejemplo, información actualizada en un sitio Web específico. El INEGI podría ayudar a preparar la infraestructura para la interpretación y comunicación de la información, disponible de forma gratuita para todo el público. Este tipo de comunicación complementaría las reuniones periódicas entre el gobierno y la sociedad civil.

Proceso de consulta en un marco de gobernanza multinivel

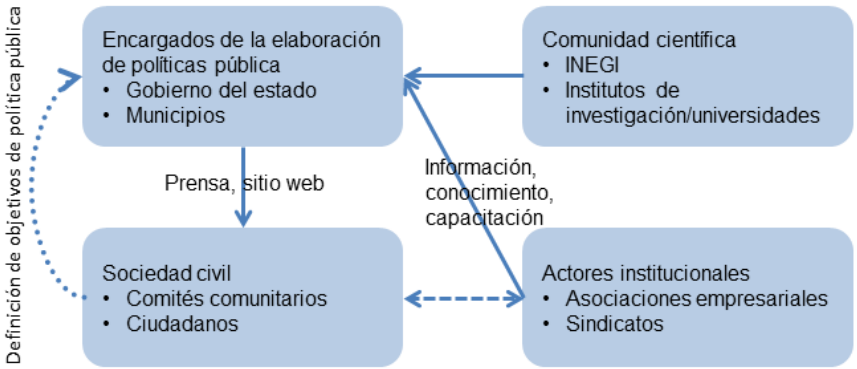
El estado de Morelos fue el principal protagonista en la concepción y el lanzamiento de los ejes estratégicos junto con una serie de indicadores. El PED se elaboró siguiendo el enfoque del gobierno en red —decretado por ley a principios de 2013— que se centra en la participación ciudadana y en la coordinación entre los sectores de gobierno y la política pública. Una coordinación efectiva horizontal entre las diferentes secretarías estatales dio por resultado un plan de desarrollo que está realmente integrado y explica las complementariedades. En contraste, son menos evidentes las relaciones verticales con otros niveles de gobierno.

Los municipios son niveles de gobierno importantes que deben participar de manera activa en el diseño de políticas públicas subordinadas a una agenda de bienestar y, por ende, es importante un verdadero diálogo con el estado. Al mismo tiempo, los municipios necesitan mejorar su capacidad para poner en marcha políticas locales y emplear indicadores que les permitan evaluar y dar seguimiento al progreso de los resultados de bienestar en sus territorios. La capacidad de los gobiernos municipales puede variar ampliamente, dependiendo de su tamaño, los municipios más grandes a menudo cuentan con más recursos y capacidad técnica. La implementación del PED en Morelos tiene que basarse en mecanismos de coordinación eficaces entre el estado y los municipios. Esto es particularmente cierto para las áreas metropolitanas, donde los diferentes municipios pueden estar muy integrados en términos sociales y económicos. En este sentido la fuerte interdependencia socioeconómica entre los municipios que constituyen las dos áreas funcionales urbanas de Cuernavaca y Cuatla requiere una coordinación vertical con el estado, y una coordinación horizontal entre los municipios.

Un aspecto fundamental que debe considerarse para una agenda de bienestar eficaz e integrada es la fuerte interacción que se da entre el gobierno estatal y las partes interesadas. En los preparativos del PED participaron diferentes actores en un diálogo a través de procesos de audiencia, reuniones y foros (gráfica 15). Por ejemplo, el sector educativo del estado participó en los foros de consulta organizados para elaborar el PED.

Estos foros de consulta fueron convocados a fin de considerar las principales demandas y necesidades de los ciudadanos relacionadas con la educación y destacar los retos principales. En este diálogo participaron varios comités comunitarios, es decir, estructuras locales de ciudadanos que ayudan a identificar y priorizar las necesidades de una comunidad dada en varios sectores. Los presidentes de los comités comunitarios a menudo son los presidentes municipales. A pesar de que el gobierno del estado no asigna recursos específicos para promover la participación de la sociedad civil trata de involucrar a los comités comunitarios en las diferentes fases del ciclo de política pública. Por ejemplo, el comité de salud participó de manera directa en la definición de los objetivos trazados en el PED. El estado también organizó foros de consulta ciudadana. Por otra parte, los ciudadanos parecen seguir siendo los menos consultados en el contexto actual del Plan Estatal de Desarrollo. Sin embargo, después de la elaboración del PED, la interacción entre el estado y los otros actores se basa principalmente en las conferencias de prensa semanales organizadas por el gobierno. El vínculo entre la agenda de bienestar no está, empero, incluido necesariamente en la estrategia de comunicación.

Gráfica 15. **Participación de los diferentes actores en la estrategia de desarrollo y la agenda de bienestar de Morelos**



Fuente: Elaborado por la OCDE con base en las respuestas del estado de Morelos al cuestionario de la OCDE.

El INEGI es un participante clave en la agenda de bienestar del estado de Morelos. La primera contribución del INEGI es, evidentemente, ofrecer toda la información estadística y el conocimiento esenciales para llevar a cabo la estrategia de bienestar que utiliza indicadores. Sin embargo, el papel del INEGI no concluye con la calidad, precisión y oportunidad en el suministro de información, ya que su objetivo final es contribuir al desarrollo nacional.[27] Sus actividades también comprenden la creación y difusión del conocimiento en el país. El INEGI es muy activo en la promoción del uso de la información estadística en la política pública, también a través de iniciativas específicas, como la capacitación de los encargados del diseño de políticas públicas. Otros actores importantes en la estrategia de bienestar de Morelos son las universidades y los institutos de investigación a nivel nacional, que participaron activamente en los foros de diálogo ciudadano para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, pero no han participado de manera activa en el proceso de consulta de la agenda de desarrollo. Las universidades y los institutos de investigación realizan una importante contribución a la generación de conocimiento al fortalecer las relaciones con el INEGI y los otros interesados en el ámbito de la educación. Pueden ayudar a evaluar la política pública y dar seguimiento al progreso de la sociedad mediante la construcción de una gran cantidad de información y conocimiento ya disponibles.

Conclusiones y recomendaciones

Morelos se ubica por arriba de la media nacional en varios temas de bienestar. En relación con otros estados de México, presenta resultados relativamente altos en empleo, vivienda y salud. Sin embargo, otros temas de bienestar parecen significativamente más bajos que el promedio de la OCDE y esta brecha no se ha reducido de manera significativa en las últimas décadas. Mejorar la seguridad personal es una prioridad para el estado, sobre todo porque el tema de seguridad se relaciona con otros temas de bienestar. Las necesidades sociales no atendidas contribuyen a un entorno menos seguro lo que a su vez puede dificultar las actividades económicas y minar la confianza.

El estado de Morelos intenta implementar su Plan Estatal de Desarrollo (PED) cuyo propósito es construir una sociedad que garantice los derechos de los ciudadanos y mejore su calidad de vida. Tanto el diseño como la implementación de la estrategia del estado prevén el uso de indicadores para evaluar las condiciones de bienestar reales en Morelos y su evolución en el tiempo. El PED propone un abanico amplio de indicadores para los cuales se han identificado metas que deben cumplirse en 2018. Uno de los retos es que no todos los objetivos establecidos en el PED tienen el mismo horizonte temporal. Algunos de los objetivos en realidad sólo se pueden alcanzar en un lapso mayor que los seis años del mandato del gobierno. Además, es necesario identificar una selección de pocos indicadores de referencia que reflejen las prioridades de política pública. Al adaptar el Índice de Bienestar Regional de la OCDE con la estrategia de los cinco ejes del PED, se ofreció un conjunto de indicadores ajustados a las especificidades de Morelos.

Para mejorar la efectividad de la implementación de la estrategia de desarrollo en Morelos a través una mejor utilización de indicadores de bienestar se consideraron las siguientes recomendaciones.

Selección de los indicadores adecuados

- Utilizar indicadores de referencia. Es importante seguir utilizando indicadores independientes para los diversos temas de bienestar a fin de aumentar la rendición de cuentas y ayudar a monitorear el progreso de los diferentes aspectos del bienestar. Para llevar a cabo una evaluación significativa de las condiciones de bienestar en Morelos, es necesario identificar prioridades y seleccionar un número limitado de indicadores de bienestar que puedan integrarse y destacarse en el PED. Tales indicadores deben ser los mismos que se utilicen en la selección de metas y para propósitos de comunicación. Lo anterior no impide que se use un conjunto más grande de medidas para evaluar los retos y las potencialidades de un lugar y para ayudar en el diseño de política pública.
- Combinar indicadores de percepción con indicadores objetivos. La evaluación del bienestar puede considerarse ya sea con indicadores de percepción o con indicadores objetivos. Estos dos tipos de indicadores deben combinarse, en especial respecto a los temas de bienestar específicos, como la seguridad. Los indicadores de percepción pueden ayudar a los encargados del diseño de políticas públicas a identificar las principales necesidades en un tema particular y la satisfacción real de los ciudadanos en relación con la acción del gobierno. Por otro lado, los indicadores objetivos son herramientas útiles para evaluar las condiciones reales en un lugar determinado y son más fáciles de comparar con otros indicadores internacionales.
- Considerar el uso de indicadores transtemáticos. Los indicadores de bienestar no sólo deben reflejar los objetivos específicos establecidos en el Plan Estatal de

Desarrollo, sino que también deben tomar en cuenta, en la medida de lo posible, las complementariedades potenciales entre los temas de bienestar. Al respecto, los indicadores de bienestar transtemáticos pueden verse como herramientas complementarias para evaluar temas específicos, como la vinculación entre la política educativa y la política de salud.

Establecimiento de una estrategia de comunicación eficaz

- Crear una plataforma de comunicación. La situación actual del bienestar de las personas en Morelos debe comunicarse a los ciudadanos, así como a los demás actores a través de una plataforma específica, como un sitio Web sobre el bienestar en Morelos. Esta plataforma deberá ser de fácil acceso y conectarse a las prioridades identificadas por el gobierno. Una mejor comunicación puede ayudar al uso efectivo de indicadores para propósitos de política pública, así como a lograr mayores niveles de transparencia, lo que a su vez mejora la confianza y las condiciones de bienestar general en el estado. Las consultas periódicas con la sociedad civil y los otros actores también podrían ser útiles después de que se han comunicado los resultados, como se ha hecho en otras regiones de la OCDE (por ejemplo, la provincia de Roma).
- Centrarse en una narrativa positiva. Puede lograrse un mayor grado de apropiación, por parte de los diferentes actores, en el uso de las medidas de bienestar al hacer énfasis en una narrativa positiva en la elección de indicadores. Aunque la pobreza y la miseria son problemas fundamentales que deben atenderse, las medidas de bienestar quizá deberían señalar los aspectos positivos susceptibles de ser mejorados. El bienestar debe comunicarse respecto a los logros generales y no sólo en relación con los problemas. Del mismo modo las medidas de bienestar y la forma en que se comunican deben centrarse en el conjunto de la población y no sólo en aquellos que se encuentran en las condiciones más adversas.
- Promover la apertura de información. La apertura de información debe fomentarse para permitir que los ciudadanos y todas las partes interesadas comparen experiencias y puedan medir las condiciones de bienestar en sus comunidades. El gobierno del estado podría hacer que la información administrativa esté disponible, mientras que el INEGI podría desempeñar un doble papel. En primer lugar, podría ofrecer un sitio Web que también pueda ser usado por otros estados. En segundo, podría ayudar a dar sentido a la información disponible capacitando a los encargados de la elaboración de políticas públicas sobre cómo utilizar dicha información. Esto representa una oportunidad para mejorar la medición y efectividad de la acción del gobierno y para comprometer a los ciudadanos.

Participación de todos los actores importantes

- Fortalecer el liderazgo y la coordinación. Para asegurar una implementación efectiva de los indicadores de bienestar en la elaboración de políticas públicas, es importante que el estado —a través de su Secretaría de Finanzas— fortalezca su papel de coordinación para avanzar en una agenda de bienestar integrada, a fin de construir políticas coherentes y eficaces.

- Fomentar el diálogo con los municipios y otros actores. Los municipios deben participar más en la puesta en marcha de la estrategia de bienestar del estado a través de una alineación de objetivos más efectiva, una mejor comunicación e iniciativas para construir capacidad. El estado podría establecer reuniones con los municipios, así como con otros participantes, a fin de analizar si los objetivos y las acciones del gobierno del estado son relevantes para ellos y decidir de qué manera abordar los problemas más importantes. Por ejemplo, la construcción de un foro donde los municipios y el estado se reúnan, así como sucede entre los municipios y el estado federal, podría constituir una solución eficaz. De manera semejante, los actores de la comunidad científica, como las universidades y los institutos de investigación, tienen el potencial de generar conocimiento y mejorar el diseño y la implementación de la estrategia del estado. Estos actores deben incluirse en las discusiones sobre el bienestar en Morelos, desde la definición de objetivos hasta el monitoreo de actividades de las acciones de gobierno.

Notas

1. El presente estudio de caso recibió el apoyo financiero de la Secretaría de Hacienda del gobierno de Morelos y del INEGI. Paolo Veneri preparó el informe y recibió comentarios de Monica Brezzi, Eric Gonnard, Soo-Jin Kim y Maria Varinia Michalun (OCDE). Este informe no habría sido posible sin la ayuda y el apoyo del equipo de la Secretaría de Hacienda del gobierno de Morelos (Adriana Flores, Paola Gadsden, María Rosa Hermida Cruells y sus colegas) y del INEGI (Norberto Roque, Alberto Trillo, Óscar Gasca Brito, Jessica Meléndez y sus colegas).
2. Todos son valores promedio de tasas previstas entre 2014 y 2020.
3. Un panorama del bienestar regional, según este marco, está disponible mediante una herramienta web en: www.oecdregionalwellbeing.org.
4. Conjunto de datos de concentración de $PM_{2.5}$ a partir de datos de la superficie terrestre obtenidos por satélite, media anual. Véase como referencia: Van Donkelaar *et al.* (próximamente).
5. Cálculos de la *Income Distribution Database*. Los datos son estimados regionales obtenidos de encuestas nacionales de ingresos. Véase OCDE (2014a).
6. Anuarios Estadísticos de los Estados, INEGI.
7. Esta medición incluyó a todos los países de la OCDE, excepto Corea, Estonia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, por razones de disponiblidad de datos.
8. Esta medición incluyó a todos los países de la OCDE, excepto Corea, Estonia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, por razones de disponiblidad de datos.
9. Con base en información del Sistema para la Consulta de los Anuarios Estadísticos de los Estados, INEGI.
10. El valor de la OCDE se refiere a 2013.
11. El valor de la OCDE se refiere a 2013.
12. INEGI, de acuerdo con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, define la tasa de informalidad laboral como la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye —además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal— a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social.
13. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Informalidad laboral, indicadores básicos, primer trimestre de 2014.
14. Los datos se refieren a 2012.
15. Los datos se refieren a 2012.
16. Los datos se refieren a 2012.
17. Para mayor información sobre este indicador, véase Márquez (2000).

18. Fuente: INEGI, http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P (última consulta en junio de 2014).

19. Resultados anuales de ENLACE 2008-2013, Morelos, SEP.

20. Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en datos del INEGI. ENlGH, varios años.

21. Fuente: INEGI, www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mviv36&s=est&c=26565.

22. Los delitos del fuero común incluyen robo, homicidio, secuestro, delitos sexuales, fraude, amenazas, etc. Por otro lado, los delitos del ámbito federal incluyen tráfico de drogas, evasión fiscal, delitos ambientales, lavador de dinero, etcétera.

23. Fuente: INEGI, Estadísticas del Estado y Finanzas Públicas Locales.

24. Fuente: CONEVAL, "Evolución de la pobreza y la extrema pobreza a nivel nacional y en los estados", 2008-2012.

25. CONEVAL, estimaciones de CONEVAL basadas en el XII Censo de Población y Vivienda 2000. II Conteo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010.

26. www.oecd.org/pisa.

27. 2008, Ley de el Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica.

Bibliografía

Binelli, C. y M. Rubio-Codina (2013), "The returns to private education: Evidence from Mexico", *Economics of Education Review*, Vol. 36(C), pp. 198-215.

Boarini, R. et al. (2012), "What makes for a better life: The determinants of subjective well-being in OECD countries: Evidence from the Gallup World Poll", *OECD Statistics Working Paper*, No. 2012/03, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9ltjm937-en.

Brandt, N. (2011), "Informality in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 896, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kg3nzlp1vmq-en.

Castañeda, L.C. y J.E. Pardinas (2012), "Sub-national revenue mobilization in Mexico", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-354, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37275683.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2014), "Projections on population 2010-2050", disponible en: www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (última fecha de consulta: abril de 2014).

Cornaglia, F. y A. Leigh (2011). "Crime and mental well-being", *CEP Discussion Paper*, No. 1 049, abril, http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1049.pdf.

Cutler, D.M. y A. Lleras-Muney (2006), "Education and health: Evaluating theories and evidence", *NBER Working Papers*, No. 12 352, National Bureau of Economic Research, Inc.

Dasgupta, P. (2004), *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford University Press.

De Neve, J.-E. et al. (2013), "The objective benefits of subjective well-being", *CEP Discussion Paper*, No. 1 236, London School of Economics, Londres, http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1236.pdf.

Dougherty, S.M. y O. Escobar (2013), "The determinants of informality in Mexico's states", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1 043, OECD Publishing, París, abril, www.oecd.org/economics.

Escobar Gamboa, O.R. (2013), "Foreign direct investment (FDI) determinants and spatial spillovers across Mexico's states", *The Journal of International Trade & Economic Development*, Vol. 22, No. 7, pp. 993-1 012.

Estado de Morelos (2014), "Background questionnaire for the OECD Regional Well-being project", Morelos, México.

Gaigné, C. y Y. Zenou (2013), "Agglomeration, city size and crime", *CEPR Discussion Papers*, No. 9 430.

Gobierno de México (2013), *Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de México, México.

Gobierno de Morelos (2013), *Plan Estatal de Desarollo 2013-2018*, Gobierno de Morelos.

Harberger, A.C. y S. Guillermo-Peón (2012), "Estimating private returns to education in Mexico", *Latin American Journal of Economics*, Vol. 49, No. 1, pp. 1-35.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)", indicadores de informalidad, INEGI, México, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013a), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013" (ENVIPE), INEGI, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013b), "Estadísticas a propósito del día mundial de la diabetes", INEGI, México, www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/diabetes0.pdf (última fecha de consulta: abril de 2014).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares" (ENIGH), México, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/ (última fecha de consulta: agosto de 2014).

INEGI, SEDESOL, SEGOB, CONAPO (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, edición de 2012. INEGI, SEDESOL, SEGOB, CONAPO, México y Aguascalientes, www.inegi.org.mx/Sistemas/multiarchivos/doc/702825003884/DZM20101.pdf.

Lochner, L. y E. Moretti (2004), "The effect of education on crime. Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports", *American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, pp. 155-189.

Machin, S., O. Marie y S. Vujić (2011), "The crime reducing effect of education", *Economic Journal*, Vol. 121, No. 552, pp. 463-484.

Márquez, G. (2000), "Vegetación, población y huella ecológica como indicadores de sostenibilidad en Colombia", *Gestión y Ambiente*, No. 5, pp. 33-49, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Milligan, K., E. Moretti y P. Oreopoulus (2003), "Does education improve citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K", *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 9584.

Moretti, E. (2004), "Human capital externalities in cities. Handbook of Regional and Urban Economics", en: Henderson, J.V. y J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, pp. 2 243-2 291.

OCDE (2014a), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, París.

OCDE (2014b), *National Housing and Urban Policy Review of Mexico*, OECD Publishing, París, en prensa.

OCDE (2014c), *OECD Regional Statistics* (base de datos), http://dx.doi.org/region-data-en.

OCDE (2013a), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

OCDE (2013b), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-en.

OCDE (2013c), *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-en.

OCDE (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en.

OCDE (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en.

OCDE (2006), *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement. Proceedings of the Copenhagen Symposium*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/education/innovation-education/37437718.pdf.

OCDE (2000), *Trust in Government: Ethic Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en.

OCDE/IMCO (2013), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190450-en.

Piacentini, M. (2014), "Measures of income inequality and poverty at the regional level in OECD countries", documento presentado en OECD Working Party on Territorial Indicators, 9 de abril de 2014, París.

Scitovski, T. (1976), *The Joyless Economy. An Inquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, Oxford University Press, Londres.

Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) (2012). *La expansión de las ciudades*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013), "Presupuesto ciudadano 2013", www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20CIudadano%202013%20Final.pdf.

SESNSP y SEGOB (2014), "Tasas por cada cien mil habitantes 1997-2014", Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Secretaría de Gobernación, mayo, disponible en: www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/tasas100milhab.pdf.

Silva, J. y Z. Brown (2013), "More than the sum of their parts: Valuing environmental quality by combining Life Satisfaction Surveys and GIS data", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2013/01, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k4840hfpwkb-en.

Uslaner, E.M. y M. Brown (2005), "Inequality, trust, and civic engagement", *American Politics Research*, Vol. 33, No. 6, pp. 868-894, http://dx.doi.org/10.1177/1532673X04271903.

Van Donkelaar, A. et al. (s/f), "Global fine particulate matter concentrations from satellite for long-term exposure assessment", *Environmental Health Perspectives*, en prensa.

Veneri, P. (2014), "Urban spatial structure in OECD cities: Is urban population decentralising or clustering?", *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, París, en prensa.

White, M.P. et al. (2013), "Would you be happier living in a greener urban area? A fixed-effects analysis of panel data", *Psychological Science*, Vol. 24, No. 6, pp. 920-928.

Wilson, S. y G. Walker (1993), "Unemployment and health: A review", *Public Health*, Vol. 107, pp. 153-162.

Directorate for Public Governance & Territorial Development

www.oecd.org/gov
www.oecdregionalwellbeing.org/

@OECDgov