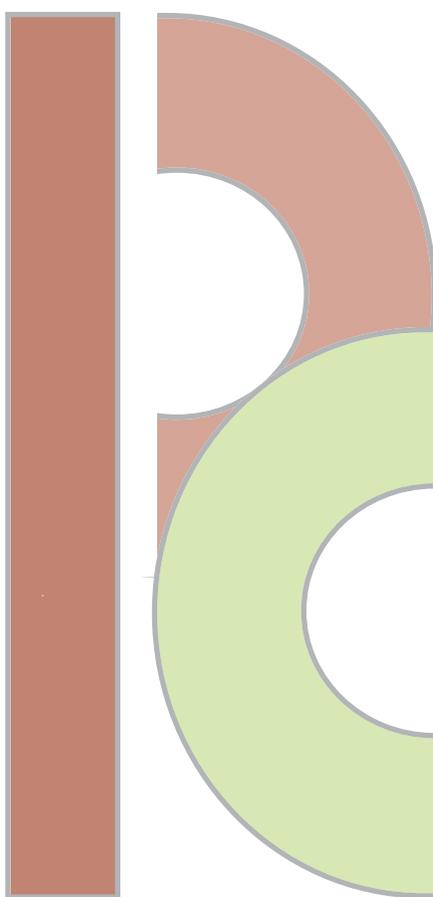


REPORTE CESOP

NÚM. 49 • OCTUBRE DE 2011



GLOSA DEL QUINTO INFORME DE GOBIERNO

1 Presentación
María de los Ángeles Mascott Sánchez

POLÍTICA SOCIAL

3 Quinto informe de gobierno en educación
Alejandro Navarro Arredondo

12 Grupos prioritarios
Juan Pablo Aguirre Quezada

18 Igualdad entre mujeres y hombres;
equidad en familia, niños y jóvenes
Juan Pablo Aguirre Quezada

23 Población
Gabriela Ponce Sernicharo

29 Pobreza
Jesús Mena Vázquez

33 Salud
Francisco J. Sales Heredia

37 Vivienda
Gabriela Ponce Sernicharo

42 Medio ambiente
Jesús Mena Vázquez

POLÍTICA EXTERIOR

47 Política exterior
Luis Armando Amaya León

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados
LXI Legislatura



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra
Elizabeth Cabrera Robles
Karen Nallely Tenorio Colón
Luz García San Vicente
Luis Armando Anaya León
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 49, octubre de 2011. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

El artículo 69 constitucional establece que “en la apertura de sesiones ordinarias de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 7° que el informe se analizará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública presenta en dos números del *Reporte CESOP* elementos para la glosa del Quinto Informe de Gobierno del Ejecutivo. En este volumen se analizan algunas áreas de la política social y de la política exterior.

En cuanto a la política social, en primer lugar se aborda el tema educativo. En esta nota se reportan los datos del informe y se contrastan con los de la OCDE. En este ejercicio se muestran los grandes y urgentes retos que enfrenta el país en casi todos los rubros, especialmente el de la calidad educativa.

Los dos siguientes artículos se refieren a temas relacionados con grupos prioritarios y con igualdad de género. Al respecto se presentan los avances reportados en el informe y los retos para las instituciones encargadas de atender a grupos específicos.

El tema poblacional ha adquirido relevancia inusitada en el país por los recientes resultados del Censo 2010. El *Reporte* describe y señala algunos retos al mostrar datos del censo que dan cuenta de una población de cuatro millones de personas más de lo esperado, con las implicaciones que esto

tiene para la política pública. En términos de pobreza, el informe presenta los resultados aportados por el Coneval, los cuales muestran que la red de apoyos monetarios directos impidió que la crisis aumentara dramáticamente el número de pobres, pero de igual manera se muestra lo precario de la vida cotidiana de millones de compatriotas.

Respecto a salud, los datos del informe sobre derechohabencia hacen eco de lo señalado por las instituciones y muestran una tendencia hacia la universalidad del derecho. Sin embargo, el *Reporte* indica la divergencia con los datos ofrecidos por el censo y apunta sobre la necesidad de reforzar los programas de integración de padrones entre instituciones.

Los datos del censo permiten llevar a cabo un acercamiento a la vivienda en extenso. Este *Reporte* señala los avances y retos en torno al parque habitacional. Destaca que a pesar del progreso para reducir el número de viviendas con piso de tierra, aún existen enormes retos para mejorar el parque, tanto en estructura como en servicios. El informe de gobierno resalta los avances serios en cuanto al cuidado del medio ambiente y el *Reporte* da cuenta de algunos de éstos.

Por último se comenta la política exterior desde la perspectiva del informe. Se señala que esta política ha resaltado los esfuerzos por contener la crisis y apoyar a los migrantes extranjeros de paso por el país, especialmente después del hallazgo de una fosa común con migrantes masacrados. El tema de la seguridad ha pasado a primer plano, dejando como segunda instancia el tradicional de los migrantes mexicanos; sin embargo, los connacionales siguen siendo en EEUU más de 10% de la población y requieren atención consular y de políticas especiales comentadas en este *Reporte CESOP*.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

POLÍTICA SOCIAL

QUINTO INFORME DE GOBIERNO EN EDUCACIÓN

Alejandro Navarro Arredondo*

Por su importancia en la adquisición de competencias y sus efectos esperados en la movilidad social, la educación es uno de los derechos sociales más valorados por los individuos. A partir de esta premisa, se presenta un análisis del Quinto Informe de Gobierno, en específico del apartado "Transformación educativa", que se desglosa en seis objetivos. Una revisión de éstos permitirá conocer los avances logrados en materia educativa.

1. Reducción de desigualdades en las oportunidades educativas

Aquí se presentan los avances en materia de inversión educativa y otras acciones para disminuir el rezago en esta área. Al respecto, se informa que

el gasto educativo nacional en 2011 asciende a 909,021.7 millones de pesos (7% del producto interno bruto [PIB]). Se calcula que habrá un gasto promedio anual por alumno cercano a los 14 mil pesos en preescolar, 13 mil en primaria y 20 mil en secundaria. En bachillerato será de 27 mil, mientras que en educación superior casi de 60 mil pesos. Cabe señalar que el monto destinado a cada nivel educativo es muy similar al que se asignó en 2010 (salvo en educación superior). Asimismo, dicha inversión promedio por estudiante en México todavía es baja en comparación con la de los países que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Cuadro 1).

Además, de acuerdo con la Fundación Este País, dicho gasto en educación tiene pocas posibilidades de generar un efecto favorable en la calidad educativa si la mayor parte del mismo se destina a gasto administrativo (como fue el caso de 2010, donde 82.6% se gastó en sueldos y salarios, y sólo 4.8% se canalizó a infraestructura escolar).¹ En el mismo tenor, el gasto descentralizado tiene una función importante, ya que los recursos se integran a fondos que ejercen las entidades federativas. Sobre el particular, el Ejecutivo federal informa que

Cuadro 1. Gasto nacional en educación por alumno, México y OCDE (miles de pesos)

<i>Gasto público por alumno en escuelas públicas</i>	2009-2010	2010-2011	OCDE 2008
Preescolar	14.2	14.2	69.4
Primaria	12.9	12.9	85.9
Secundaria	19.9	19.8	105.4
Bachillerato	24.5	27.0	104.7
Superior	54.8	60.5	114.8

Fuente: Secretaría de Educación Pública (varios años) y OCDE *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, París, OCDE, 2010. Disponible en: www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandronavarro@congreso.gob.mx

¹ Fundación Este País, "Una evaluación del gasto educativo en México", en *Este País*, núm. 234, octubre de 2010.

en junio de 2011 las erogaciones destinadas para la construcción de instalaciones y equipamiento ascendieron a 9,006.9 millones de pesos. Del total de la inversión, 50.1% correspondió a los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios a través de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y de Aportaciones Múltiples (FAM); 49.9% lo ejerció la Secretaría de Educación Pública (SEP) por medio de gasto directo.

Como parte de este mismo objetivo, en el Quinto Informe de Gobierno se indican los avances de cobertura educativa. Durante el ciclo escolar 2010-2011 se atendió a 34.4 millones de alumnos en los diversos servicios que conforman la educación escolarizada. Esta matrícula tuvo un incremento de 408.7 miles de alumnos respecto de la del ciclo 2009-2010.

Por la ampliación de la atención de educación primaria y la estabilización del crecimiento poblacional, México logró una cobertura universal en este nivel educativo, con lo cual se cumplió una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, los problemas de cobertura en México subsisten para los otros niveles educativos. Por ejemplo, en preescolar se reportó una atención de 82.4% y en secundaria de 97.2%. En una situación más desfavorable se encuentra la labor desempeñada en educación media superior y superior, que es de 68.5 y 32.4%, respectivamente (Cuadro 2).

Es claro que desde una comparación internacional nuestro país presenta problemas de cobertura a partir de la educación media. México es el segundo país de la OCDE con menor labor en esta área; sólo supera en este rubro a Turquía. En educación superior México² ocupa nuevamente la penúltima posición, sólo delante de Luxemburgo que tiene un alto índice de exportación de estudiantes (Cuadro 3).

² La disparidad entre las cifras reportadas por la OCDE y por el gobierno mexicano en educación superior tienen que ver con el grupo de edad de referencia, para el primer caso es de 20 a 29 años, mientras que el segundo es de 19 a 23 años de edad.

Por último, y en relación con este objetivo, el quinto informe señala que para atender a los niños y jóvenes con limitaciones económicas, durante el ciclo escolar 2010-2011 se otorgaron 6,132,383 becas, desde la primaria hasta el posgrado, más de 111 mil apoyos adicionales a los otorgados en el periodo escolar anterior, lo cual significó beneficiar a 24.7% de la matrícula pública de esos niveles.

2. Calidad educativa

Una forma de cuantificar la cantidad de herramientas que los niños y jóvenes adquieren durante su paso por las aulas, es decir, la calidad de la educación es a través de pruebas estandarizadas que miden habilidades como matemáticas, ciencias o comprensión lectora. En México se llevan a cabo pruebas estandarizadas diseñadas por la SEP (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares [ENLACE]) y por la OCDE (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos-PISA). Al respecto, el Quinto Informe de Gobierno destaca las cifras de la prueba ENLACE de alumnos de educación primaria, secundaria y media superior (Cuadro 4).

La prueba ENLACE en educación primaria reporta leves mejoras en los grados de aprovechamiento escolar. Durante el periodo 2006-2010 los niveles de insuficiente y elemental en matemáticas disminuyeron 0.5 y 11.1%, respectivamente. La suma de ambos porcentajes incrementó los niveles de bueno y excelente en igual proporción (11.6%). De igual manera, en la asignatura de español la mejora fue de 15.7 puntos porcentuales. Sin embargo, en secundaria los grados de aprovechamiento en español disminuyeron 1.3 puntos porcentuales y en matemáticas crecieron modestamente: 7.1 por ciento.

Los resultados de las pruebas del último grado del nivel medio superior son más preocupantes. Más de 40% de los alumnos que estaba por concluir el bachillerato en 2010 presentaba un nivel de matemáticas insuficiente y 40% presentaba un nivel elemental. Por tanto, después de haber pasado por lo

Cuadro 2. Sistema Educativo Nacional: porcentaje de atención a la demanda por tipo educativo

(Cobertura educativa)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2009-2010
Educación básica	81.6	87.7	83.2	85.9	88.9	94.3	96.4	97.9	99.5	100.8	100.8
Preescolar	16.8	36.4	40.7	46.2	50.5	56.9	62.9	64.2	72.0	81.1	82.4
Primaria	107.5	103.3	95.9	95.2	94.8	94.1	94.4	95.1	97.0	100.6	103.4
Secundaria	59.4	72.6	68.0	74.9	83.8	91.8	93.0	94.2	95.2	95.9	97.2
Educación media superior	25.7	35.9	36.0	40.5	48.4	58.6	59.7	60.9	62.3	66.7	68.5
Profesional técnico	2.7	6.8	6.5	6.4	5.9	5.7	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3
Bachillerato general	23.0	29.1	29.5	34.0	42.4	52.8	54.1	55.2	56.4	60.7	62.2
Educación superior	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	25.9	26.7	27.6	30.9	32.4
Número de entidades arriba o dentro del promedio nacional	2	2	1	1	8	15	16	16	18	25	26
Número de entidades por debajo del promedio nacional	30	30	31	31	24	17	16	16	14	7	6

Fuente: Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, p. 48. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

Cuadro 3. Tasas de cobertura educativa por grupos de edad (OCDE, 2008)

Países de la OCDE	Edad final de la educación obligatoria	Rango de edad en el que 90% de la población está matriculada	Grupos de edad				
			Inscritos en pre-primaria entre la población de 3 a 4	Inscritos en primaria y secundaria entre la población de 5 a 14	Inscritos en preparatoria entre la población de 15 a 19	Inscritos en superior entre la población de 20 a 29	Inscritos en la algún nivel educativo entre la población de 30 a 39
			%	%	%	%	%
Australia	15	5 - 16	32.2	99.3	81.6	33.0	13.4
Austria	15	5 - 16	72.1	98.5	79.1	22.5	4.1
Bélgica	18	3 - 17	125.8	99.1	92.2	29.0	8.6
Canadá ¹	16-18	m	m	m	80.2	25.4	5.4
Chile	18	6 - 15	52.2	96.1	74.3	21.4	3.4
República Checa	15	5 - 17	80.5	98.7	89.8	21.4	3.4
Dinamarca	16	3 - 16	94.7	97.6	83.6	37.3	8.0
Finlandia	16	6 - 18	48.2	95.5	87.2	42.6	15.0
Francia ¹	16	3 - 17	110.1	100.7	85.6	19.2	2.6
Alemania ¹	18	4 - 17	101.5	99.3	88.7	28.4	2.5
Grecia	14-15	6 - 16	26.1	98.9	82.7	28.6	m
Hungría	18	4 - 17	82.2	99.6	89.3	25.0	5.3
Islandia	16	3 - 16	95.5	98.5	84.3	35.0	12.8
Irlanda	16	5 - 18	34.1	101.5	89.7	18.1	4.5
Italia ¹	16	3 - 16	102.0	100.3	82.2	21.3	3.3
Japón	15	4 - 17	86.0	100.7	m	m	m
Corea	14	6 - 16	30.8	95.1	88.5	28.2	2.1
Luxemburgo ²	15	4 - 15	83.2	95.8	75.3	9.6	0.8
México	15	4 - 14	64.2	103.4	60.9	11.4	3.8
Holanda	18	4 - 17	50.6	99.6	89.6	28.8	2.8
Nueva Zelanda	16	4 - 15	91.3	100.2	74.3	29.3	11.9
Noruega	16	3 - 17	93.8	99.5	86.9	28.8	6.5
Polonia	16	6 - 18	44.1	94.0	92.7	30.4	4.6
Portugal	14	5 - 16	72.3	104.1	81.1	23.1	8.8
Eslovaquia	16	6 - 17	75.4	96.6	84.8	19.2	4.4
España ¹	16	3 - 16	128.8	100.4	80.8	21.3	4.0
Suecia	16	4 - 18	90.2	99.3	86.1	33.2	12.5
Suiza	15	5 - 16	27.2	100.2	84.8	22.7	3.9
Turquía	14	7 - 13	7.9	91.9	45.9	12.9	1.8
Reino Unido	16	4 - 16	94.5	101.5	72.6	17.0	5.6
Estados Unidos	17	6 - 16	46.9	98.6	80.8	23.2	5.5
Promedio OCDE	16		71.5	98.8	81.5	24.9	5.9

Cuadro 3. Tasas de cobertura educativa por grupos de edad (OCDE, 2008)

Países de la OCDE	Edad final de la educación obligatoria	Rango de edad en el que 90% de la población está matriculada	Grupos de edad				
			Inscritos en pre-primaria entre la población de 3 a 4	Inscritos en primaria y secundaria entre la población de 5 a 14	Inscritos en preparatoria entre la población de 15 a 19	Inscritos en superior entre la población de 20 a 29	Inscritos en la algún nivel educativo entre la población de 30 a 39
			%	%	%	%	%

m= dato no disponible.

La edad final de la educación obligatoria es la edad a la cual los individuos dejan de tener el deber de acudir a la escuela. Por ejemplo, una edad final de 18 años indica que todos los estudiantes menores de 18 años están legalmente obligados a participar en la educación.

1. El año de referencia es 2007.

2. Sus cifras están subestimadas porque muchos de sus residentes estudian en los países vecinos.

Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, París, OCDE, 2010: www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

Cuadro 4. Resultados de la prueba ENLACE, 2007-2010 (porcentajes)

Concepto	Insuficiente				Elemental				Bueno y Excelente			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Primaria												
Español	20.1	20.8	19.2	17.0	55.3	48.7	48	46.1	24.6	30.5	32.8	36.9
Matemáticas	20.2	22.8	20.3	19.7	57.5	49.5	48.6	46.4	22.3	27.7	31	33.9
Asignatura anual ^{1/}	n.a.	37.6	24.1	16.0	n.a.	41.4	33	62.9	n.a.	21	42.9	21.1
Secundaria ^{2/}												
Español	36.3	32.9	31.7	39.7	44.8	49.2	49.5	42.7	18.9	17.9	18.8	17.6
Matemáticas	57.1	55.1	54.5	52.6	37.3	35.7	35.5	34.7	5.6	9.2	10.1	12.7
Asignatura anual ^{1/}	n.a.	20.2	11.2	12.9	n.a.	60.7	33	62.6	n.a.	19.2	55.7	24.5
Educación Media Superior												
Comprensión lectora	n.a.	12.5	17	11.5	n.a.	35.3	33.1	31.2	n.a.	52.2	49.8	57.3
Matemáticas	n.a.	46.6	46.1	40.6	n.a.	37.8	35.1	39.1	n.a.	15.6	18.7	20.4

1/ ENLACE a partir de 2008 incluye una tercera asignatura que se va rotando cada año.

2/ La prueba ENLACE se aplica desde 2009 en primero, segundo y tercero de secundaria y los contenidos de cada grado se evalúan con exámenes diferentes. Estos resultados no son comparables con 2006, 2007 y 2008 porque el examen cambió de perfil.

n.a. No aplicable.

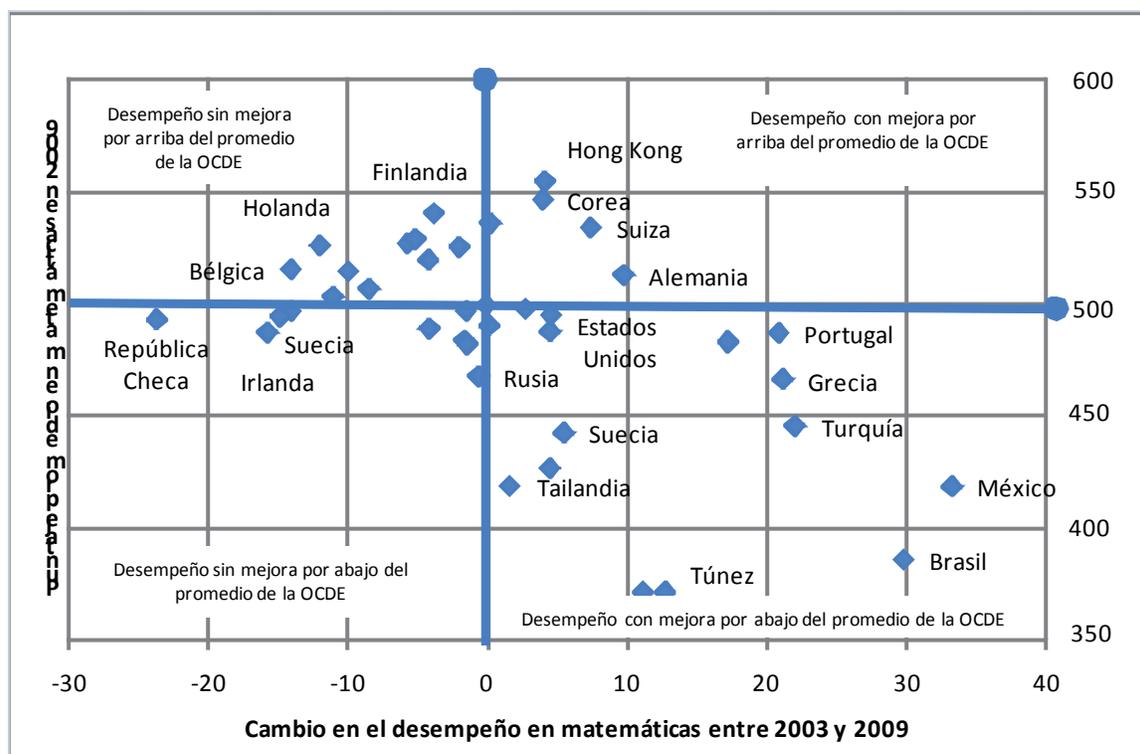
Fuente: Secretaría de Educación Pública.

menos 13 años en el sistema educativo, sólo 20% de los egresados de educación media superior habían adquirido las herramientas matemáticas necesarias para contribuir de forma significativa al acervo de capital humano del país. En el caso de comprensión lectora, esta cifra fue más alentadora, pues se acercó a 60 por ciento.

El Ejecutivo federal también informa de los resultados de la prueba internacional de PISA. Dichos resultados muestran que el reto de mejora de la calidad educativa en México es un imperativo global. El reporte "Sistemas eficientes y reformadores exitosos en la educación: lecciones de PISA para México" presenta un resumen de las tendencias en el desempeño de México en PISA para jóvenes de 15 años. Algunos de los aspectos más relevantes para México son los siguientes:

- En comprensión de lectura (donde PISA comenzó sus mediciones en 2000) México ocupa el último lugar entre los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el lugar 45 entre todas las economías participantes. Su promedio se encuentra 50 puntos por debajo del promedio de los países del grupo G20 (475) y es igual al promedio de países participantes con nivel similar de desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, Hungría, Polonia, Rumania, Rusia y Turquía).
- En matemáticas, México sigue siendo el país de la OCDE con mayor porcentaje de alumnos con ese nivel de desempeño. México ocupa el penúltimo lugar entre los países de la OCDE en matemáticas y el lugar 49 entre todas las economías participantes (Gráfica 1).

Gráfica 1. Desempeño relativo y cambios en las pruebas PISA de matemáticas desde 2003 (países participantes)



Fuente: OCDE, *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010, p. 17. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (fecha de consulta: 7 de diciembre de 2010).

3. Acceso y permanencia en el sistema de enseñanza media superior

El informe resalta los logros obtenidos por el Programa de Titulación de Profesores de educación media superior iniciada en junio de 2009 y que ha beneficiado a 445 docentes. En el mismo tenor, se informa de los avances en el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems). Otro suceso de importancia en este nivel educativo fue la creación, en mayo de 2010, del Consejo para la Evaluación de la Educación de Tipo Medio Superior (Copeems), con la finalidad de desarrollar procesos eficaces, confiables y transparentes de evaluación del Sistema Nacional de Bachillerato. Asimismo, se creó el Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior (Sigeems), que permite a los directores de los planteles de educación media superior dar a conocer a la comunidad escolar y a la sociedad en general el estado que guarda este nivel en 39 variables de gestión escolar, metas institucionales y plan de mejora continua.

Por último, se informa de las acciones sobre la puesta en marcha de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS). Al respecto, en mayo de 2011, se concluyó la estructura curricular común de las modalidades no escolarizada y mixta, así como los programas de estudio de los 21 módulos interdisciplinarios que la conforman.

A pesar de los avances informados, es necesario señalar que en este nivel de estudios aparece un fenómeno de deserción que se distingue como uno de los problemas acuciantes de la agenda educativa mexicana.³ Si bien la matriculación de personas de 15 a 19 años de edad ha aumentado

³ El índice de deserción en preparatoria en el ciclo escolar 2010/2011 fue de 14.5%. Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011). No obstante, algunos estudios indican que entre los dos primeros años de preparatoria deserta cerca de 21% de los estudiantes y entre segundo y tercero otro 11%. Además, de los que logran salir de tercero, sólo 28% ingresa a la universidad. Miguel Székely, "Avances y transformaciones en la educación media superior", Instituto de Innovación Educativa, p. 2, mimeo.

de manera constante en la mayoría de los países pertenecientes a esta organización, en México aún existe una considerable proporción de la población que abandona los estudios sin haber obtenido un título de referencia. En los otros países de la OCDE, 52% de la población cuenta con un diploma de bachillerato; en México este porcentaje es menor de 40%.⁴ En síntesis, la deserción que ocurre en la educación media superior tiene una gran relevancia social en nuestro país.

4. Equidad y calidad de la educación superior

Dentro de los avances reportados en el Quinto Informe de Gobierno en este nivel educativo, destaca que se benefició a más de 90 mil jóvenes mediante el Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior, gracias al cual se canalizaron 960 millones de pesos. Asimismo, con recursos del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) se ha incrementado el número de profesores de tiempo completo (PTC) con estudios de posgrado. Considerando el universo de las 594 instituciones del padrón de este programa, en julio de 2011 la proporción de PTC con posgrado representó 72.2% de la planta docente.

Como se puede observar, en los años recientes la matrícula⁵ y los recursos destinados a la educación superior han crecido de manera significativa, al grado que se logró elevar la cobertura de educación superior a más de 30% en el último ciclo escolar. Lo anterior fue posible, entre otras tareas, por la construcción de 92 nuevas instituciones y 52 extensiones de instituciones ya existentes, en total: 1,343 proyectos de ampliación y mejora de los campus e instalaciones universitarias. También se aprovechó adecuadamente la capacidad instalada de algunos subsistemas educativos y se aumentó la matrícula en modalidades no presenciales.

⁴ OCDE, *Panorama de la educación 2009*, París, OCDE, 2009. Disponible en: www.oecd.org/edu/eag2009 (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

⁵ Mientras que en el ciclo 2006-2007 el número de estudiantes (sin considerar el posgrado) era ligeramente superior a 2.5 millones de alumnos, en el ciclo 2010-2011, de acuerdo con estimaciones preliminares, se superó la cifra de 3 millones.

Sin embargo, de acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la cobertura actual no es la que cabría esperar del grado de desarrollo de México ni de las expectativas y aspiraciones de los mexicanos. De la misma forma, la ANUIES señala que la dinámica del sistema de educación superior se encuentra íntimamente interconectada con las trayectorias y los avances de los niveles educativos previos, muy particularmente con la matrícula y la eficiencia terminal de la educación media superior. En consecuencia, las expectativas de crecimiento de la cobertura de la educación superior se ven obstaculizadas si no ocurre un crecimiento acelerado tanto del número de estudiantes egresados del nivel medio superior como del número de estudiantes preparados y suficientemente motivados para transitar del bachillerato al nivel superior.⁶

5. Las nuevas tecnologías

En este objetivo, el informe enumera un conjunto de avances logrados durante el ciclo escolar 2009-2010. En este ciclo se benefició con el Programa Enciclomedia a 90% de la población estudiantil que cursó 5° y 6° de primaria, es decir, 3,765,073 alumnos. Asimismo, en mayo de 2011 se publicó el estándar “Elaboración de proyectos de aprendizaje integrando el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación”, para iniciar la prueba piloto Habilidades Digitales para Todos (HDT)⁷ en 5° y 6° grados de primaria.

Sin embargo, la implementación de HDT ya adolece de los mismos problemas que su antecesor Enciclomedia. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las aulas asignadas a HDT no poseen las condiciones requeridas; el mobiliario es inapropiado para colocar las laptops, algunas de éstas no funcionan correctamente; y hay dificultades para cumplir con el compromiso de

capacitar a los docentes sobre nociones básicas de computación. Por ello, la ASF ha recomendado a la SEP frenar el ritmo de implementación de HDT, en tanto no cuente con un plan integral, mecanismos de control y evaluación de las acciones del programa.⁸

6. Educación integral

Para promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo, el informe señala que se han aumentando los horarios de permanencia con los programas Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Jornada Amplia y Escuela Siempre Abierta, que tienen como propósito convocar a niños, adultos y adultos mayores a participar voluntariamente en diversas actividades de intercambio de conocimientos y experiencias, así como la creación de ambientes que favorezcan la convivencia armónica y el aprendizaje permanente. Estos programas brindan apoyo a madres trabajadoras, ya que los niños permanecen más tiempo en espacios seguros como resultado de la ampliación de la jornada escolar.

Otras acciones que se informan en este apartado son:

- Desarrollo de competencias ciudadanas y prevención de conductas de riesgo en educación media superior.
- Incorporación de planteles al Programa Escuela Segura, que sirve para la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios, de manera que los estudiantes no sufran de violencia.
- Actualización y articulación de los programas de Educación Física en Primaria y Secundaria. Con estos programas se favorece la práctica sistemática de la actividad física y se promueve la importancia de prevenir, mantener y cuidar la salud como forma permanente de vida.

⁶ ANUIES, *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*, México, ANUIES, 2007.

⁷ Habilidades Digitales para Todos (HDT) es un programa que sustituirá a Enciclomedia como plataforma de uso de las TICs en procesos educativos.

⁸ Auditoría Superior de la Federación (ASF) *Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2009*, México, ASF. Disponible en: www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/indice.htm (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

No obstante, los logros reportados en este apartado del Quinto Informe de Gobierno presentan cifras generalizadas que agrupan lo alcanzado durante los cinco años de gobierno, mas no refieren avances comparativos en relación con lo obtenido en el cuarto año de gestión. Es decir, no permiten establecer qué tan estrecho o amplio ha sido el progreso en estos rubros.

Comentarios finales

Los logros que ha alcanzado el sistema educativo mexicano en su camino hacia la universalización de los servicios de educación básica son consistentes. Sin embargo, este aumento en cobertura parece haber tenido un alto costo: el descuido de la calidad en los servicios. Los resultados de prue-

bas estandarizadas como PISA o ENLACE ayudan a observar la importancia que desempeña la calidad de la educación; en este rubro nuestro país sigue presentando rezagos.

En educación media superior y superior el panorama es aún más complicado: existen grandes retos de cobertura, de calidad y, particularmente, de deserción escolar. Tanto los programas para mejorar la integralidad y equidad en la educación como el uso de nuevas tecnologías de comunicación e información aplicadas a los procesos de aprendizaje, no han tenido un impacto significativo en la reducción de estos problemas. Los datos presentados en este documento muestran que para incrementar las posibilidades de desarrollo por la vía educativa, México requiere mejorar la eficiencia del gasto educativo.

GRUPOS PRIORITARIOS

Juan Pablo Aguirre Quezada*

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 considera como grupos prioritarios aquellos que están en situación de vulnerabilidad como son los adultos mayores, discapacitados, grupos indígenas y los niños de la calle. El presente artículo analiza el estado de la cuestión durante el último año de los grupos vulnerables y las comunidades indígenas.

Grupos y comunidades indígenas

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 refiere en su objetivo 15 la inclusión de los grupos indígenas al desarrollo económico, social y cultural de la nación, además de asegurar el respeto a sus tradiciones históricas y fortalecer su patrimonio cultural.¹ La Tabla 1 muestra un comparativo entre las cifras proporcionadas durante el cuarto (2010) y Quinto Informe de Gobierno (2011).

En la Tabla 1 se aprecia que hubo un incremento en el gasto federal para los pueblos y comunidades indígenas, lo cual tuvo efecto en mayores recursos de los programas Fondos Regionales Indígenas, Fomento y Desarrollo de las Culturas y en el presupuesto para el desarrollo de capacidades básicas de la población indígena. El rubro de indigenismo tuvo importantes avances en la comunicación terrestre, la eficiencia terminal de la educación básica de niñas y niños indígenas, el incremento del porcentaje de la alfabetización de jóvenes indíge-

* Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

¹ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

nas, entre otros. No obstante, la matrícula de la educación preescolar y primaria indígena aumentó sólo en 10,000 estudiantes respecto del año anterior. En cuanto a la afiliación de familias indígenas al Seguro Popular, aunque aumentó en más de un millón de beneficiados durante el último año, el número de indígenas incorporado fue menor en el primer semestre de 2011 (389,486) que en el segundo semestre de 2010 (660,543).

Si bien la excarcelación de presos fue mayor en el primer semestre de 2011 que en el mismo periodo del año anterior, la cifra aún es menor que la mencionada en el Tercer Informe de Gobierno en 2009, en que se liberaron 807 presos indígenas. La procuración de justicia para indígenas tiene retos en su proceso como la suficiencia de traductores² o la carencia de recursos para pagar fianza de este grupo poblacional.³ La mayor parte de los indígenas liberados fueron acusados de delitos del fuero común. Otro dato que resalta es el incremento en más de diez mil personas de población indígena entre 15 y 24 años que no han iniciado o no han concluido su educación básica. Este indicador muestra que si bien las dependencias educativas han realizado un esfuerzo para mejorar los logros escolares de los jóvenes indígenas, aún existen rezagos y carencias sociales en la materia para este sector poblacional.

En este contexto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) informó como resultado del *Censo de Población y Vivienda 2010*, que 15.7 millones de personas se consideran indígenas y cerca de 6.7 millones de mexicanos mayores de cinco años hablan alguna lengua indígena, es decir, 6.58% de este segmento de la población a escala nacional. No obstante, cerca de un millón no hablaban español. Entre las lenguas indígenas más practicadas destacan el náhuatl (23.1%) y el maya

² Emilio Fernández Román. "Seis de cada 10 presos indígenas sin traductor", *El Universal*, 8 de febrero de 2011. Disponible en www.eluniversal.com.mx/notas/743360.html (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

³ Periódico *El Informador*, "Ocho mil indígenas presos por desconocer la ley", 21 de abril de 2010. Disponible en www.informador.com.mx (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

Tabla 1. Comparativo entre principales indicadores de población indígena en 2010 y 2011

<i>Indicador.</i>	<i>Cuarto Informe de gobierno (2010)</i>	<i>Quinto Informe de Gobierno (2011)</i>
Gasto federal para los pueblos y comunidades indígenas.	44,368.3 millones de pesos.	49,101.2 millones de pesos.
Presupuesto aprobado para el desarrollo de capacidades básicas de la población indígena.	22,585 millones de pesos.	24,137.6 millones de pesos.
Programa Fondos Regionales Indígenas.	254.1 millones de pesos.	259.7 millones de pesos
Porcentaje de atención a la población objetivo del Programa Fondos Regionales Indígenas (periodo de enero a junio de cada año).	83.9% de 13,786 productores indígenas programados, al beneficiar 11,568 productores.	90% de la meta propuesta de 14,810 productores indígenas.
Afiliación de familias indígenas al Seguro Popular.	Al mes de junio de 2010 se han afiliado al Seguro Popular 4,030,071 personas.	Al mes de junio de 2011 el Sistema de Protección Social en Salud tiene afiliadas a 5,080,100 personas de municipios con 40% y más de población indígena, de las cuales 389,486 fueron afiliadas durante los primeros seis meses de 2011.
Servicios de educación preescolar y primaria indígena.	1,223,710	1,233,218
Porcentaje de niñas y niños indígenas escolarizados que concluyen su educación primaria en escuelas con clave de educación indígena.	90.4%	91.2%
Población indígena de 15 años y más en condición de alfabetización.	69%	72.1%
La población indígena de 15 a 24 años que no ha iniciado o no ha concluido su educación básica.	637 mil jóvenes	647,914
Porcentaje de beneficiarios inscritos en albergues escolares que concluyeron su ciclo escolar.	93.7%	95.9%

Comunicación terrestre	Para 2010 se estima obtener un 4.7% en el abatimiento del rezago de comunicación terrestre, con lo cual se alcanzará una meta acumulada en el periodo 2007-2010 de 15.5%, en beneficio de poco más de 400 mil personas.	Para finales de 2011 se espera abatir en 18.1% el rezago existente en comunicación terrestre, con la ejecución de 289 obras en beneficio de 470,000 personas.
Liberación de presos indígenas.	250 en el primer semestre de 2010.	500 en el primer semestre de 2011.
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas de la CDI.	Se ejercieron 17.4 millones de pesos para apoyar la ejecución de 250 proyectos culturales. Se apoyó a 4,412 indígenas, de los cuales 2,712 son hombres y 1,700 son mujeres.	En el primer semestre de 2011 se ejercieron 44.5 millones de pesos para apoyar la ejecución de 666 proyectos culturales, en beneficio de 13,184 indígenas (8,442 hombres y 4,742 mujeres).

Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto (2010) y Quinto Informe de Gobierno (2011), Presidencia de la República, México, 2011.

(11.7%).⁴ Las entidades con mayor número de hablantes de alguna lengua indígena son: Oaxaca (1,165,186), Chiapas (1,141,499), Veracruz (644,559), Puebla (601,680), Yucatán (537,516) y Guerrero (456,774). No obstante, con excepción de Yucatán, las entidades federativas con un considerable número de población indígena también coinciden con la medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como los estados con mayor promedio de carencias sociales de la población en pobreza en todo el país. El Coneval estimó que 5.2 millones de personas que hablaban una lengua indígena en 2008 se encontraban en pobreza multidimensional, de los cuales 2.7 millones vivían en condiciones de pobreza extrema.

Del total de indígenas en pobreza, cerca de la mitad tenía rezago educativo; 52.7% no tenía acceso a los servicios de salud; 85.8% no tenía acceso a la seguridad social; 42.1% presentaba deficiencias en la alimentación; más de la mitad tenía

carencias en la calidad y espacios de la vivienda, y 54% no contaba con los servicios básicos en la vivienda.

Todos estos indicadores fueron superiores al promedio de la población en general. Aunado a ello, 1.4 millones de indígenas eran vulnerables por carencias sociales y sólo 200,000 no eran considerados pobres multidimensionales ni vulnerables por ingresos o carencias sociales.⁵ Esta situación muestra que pese a los esfuerzos realizados, todavía existe un amplio sector de población indígena en situación de vulnerabilidad ante situaciones económicas y sociales, además de representar un sector con menos oportunidades de desarrollo.

Grupos vulnerables

El objetivo 17 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 considera como grupos vulnerables a los adultos mayores, personas con discapacidad, niños y adolescentes en riesgo de calle. En este

⁴ INEGI *Panorama sociodemográfico de México*, INEGI, México, 2011, p. 9.

⁵ Coneval, *Día internacional de las poblaciones indígenas*, Coneval, México, 9 de agosto de 2010, pp. 1 y 3.

Tabla 2. Comparativo entre principales indicadores de grupos vulnerables en 2010 y 2011

Indicador.	Cuarto Informe de gobierno (2010)	Quinto Informe de Gobierno (2011)
Programa de Coinversión Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).	De enero a agosto de 2010 se ejercieron recursos a través del (pcs) por 324.4 millones de pesos.	De enero a julio de 2011 se ejercieron recursos por 241.3 millones de pesos.
Centros Asistenciales para la Atención Integral del Sistema Nacional DIF (SNDIF).	De enero a agosto de 2010 se brindaron 2,910,552 servicios.	De enero a agosto de 2010 se brindaron 960,756 acciones para niñas, niños y adolescentes y 1,010,178 para adultos mayores.
Prestaciones de seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	2,730,413 pensiones en el periodo enero-junio de 2010.	2,846,755 pensiones en el primer semestre de 2011.
Guarderías del IMSS.	1479	1452
Niños inscritos en guarderías del IMSS	233,445	206,078 niños inscritos hasta junio de 2011.
Prestaciones de seguridad social en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	En los primeros seis meses de 2010 se cubrió el pago de 761,509 pensiones y jubilaciones ordinarias.	Aproximadamente 810,000 en el primer semestre de 2011. ¹
Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.	Al cierre del bimestre (mayo-junio) de 2010 un padrón activo de beneficiarios de 2,103,009 adultos mayores ubicados en 76,327 localidades.	En mayo-junio de 2011 se atendió un padrón activo de 2,032,467 adultos mayores.
Presupuesto ejercido en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.	12,123.4 millones de pesos.	Presupuesto autorizado: 13,287.2 millones de pesos.
Servicios del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).	Se otorgaron 63,759 consultas médicas, se expidieron 514,019 credenciales, se proporcionaron 1,588,071 servicios, y de enero a junio de 2010 se gestionó la ocupación de 3,670 vacantes de empleo para adultos mayores.	Durante el periodo enero-junio de 2011 se dieron 65,759 consultas médicas, se expidieron 617,496 tarjetas Inapam, se logró colocar a 4,471 adultos mayores en un empleo y se proporcionaron 1,645,209 servicios para adultos mayores.
Centros Nacionales Gerontológicos y Casas Hogar para Ancianos del DIF Nacional.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010, se realizaron 1,043,092 acciones.	De septiembre de 2010 a agosto de 2011, se realizaron 1,508,171 acciones.
Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle "De la Calle a la Vida".	16,129 menores beneficiados.	14,515 menores atendidos.

Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Infantil.	Se sensibilizó a la población sobre las causas, riesgos y consecuencias de la explotación sexual infantil en 256 ciudades pertenecientes a 22 estados de la República considerados de alta vulnerabilidad ante este fenómeno.	Se realizaron diferentes eventos en 22 estados de la República, y se canalizaron a 1,003 niñas y niños víctimas de explotación sexual.
Programa de Atención a Personas con Discapacidad.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010 se realizaron 1,102,692 consultas médicas especializadas.	Durante 2011 se han otorgado 656,484 consultas a personas con discapacidad.
Sesiones de terapia.	Se otorgaron 2,726,653 sesiones de terapia física, ocupacional y de lenguaje en favor de 77,343 personas con discapacidad.	Se otorgaron 2,084,516 sesiones de terapia física, ocupacional y de lenguaje en favor de 55,472 personas con discapacidad.
Programa de Credencial Nacional para Personas con Discapacidad.	De septiembre de 2009 a junio de 2010 se expidieron 24,217 credenciales.	De septiembre de 2010 a agosto de 2011 se expidieron 26,227 credenciales.
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010 se distribuyeron 7,135,177 despensas con recurso federal, apoyando así a 934,270 beneficiarios.	De septiembre de 2010 a agosto de 2011 se distribuyeron 7,464,672 de despensas con recurso federal, apoyando así a 1,042,623 de beneficiarios.

1 Nota: El Quinto Informe de gobierno dice: "se cubrió el pago de 80,036 pensiones y jubilaciones ordinarias por un monto de 49,222 millones de pesos, resultados superiores en 6.1 y 15.1% real, respectivamente, en relación con las 761,509 pensiones atendidas por un monto de 41,393 millones de pesos en el mismo periodo de 2010". Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto (2010) y Quinto Informe de Gobierno (2011), Presidencia de la República, México, 2011.

sentido, la Tabla 2 compara la situación entre los años 2010 y 2011.

Entre los avances principales en materia de grupos vulnerables destaca un mayor número de prestaciones de seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

También hubo crecimiento en los servicios proporcionados por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), los Centros Nacionales

Gerontológicos y Casas Hogar para Ancianos del DIF nacional, el número de credenciales para personas con discapacidad, los beneficiados del Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, más presupuesto ejercido en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales, y las actividades del Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Infantil.

Pese a los avances señalados, el número de guarderías operadas por el IMSS disminuyó, lo que trajo como consecuencia el decremento de niños ins-

critos. También hubo reducción en el padrón del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales, menor número de población atendida en los Centros Asistenciales para la Atención Integral del Sistema Nacional DIF, sesiones de terapia, el Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “de la Calle a la Vida” y el Programa de Atención a Personas con Discapacidad.

Finalmente, el Programa de Coinversión Social del Indesol ha ejercido menos recursos al mes de julio que en comparación del año anterior.

En México viven 39,226,744 personas menores de 18 años, de los cuales 19,875,179 son de sexo masculino (50.67%) y 19,351,565 (49.33%) femenino. El número de personas con alguna discapacidad es de 4,487,465 (2,250,931 mujeres y 2,236,534 hombres) y un poco más de diez millones de adultos mayores (cerca del 9% de la población).⁶

Los grupos vulnerables son los sectores de la población con más riesgo en caso de fluctuaciones económicas, problemas sociales o desastres naturales; por lo que su atención ayuda a beneficiar las condiciones del conjunto de la sociedad.

⁶ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en: www.censo2010.org.mx (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES; EQUIDAD EN FAMILIA, NIÑOS Y JÓVENES

Juan Pablo Aguirre Quezada

Entre los retos de la sociedad se encuentra brindar oportunidades para el desarrollo a grupos sociales en desigualdad de condiciones como las mujeres, niños y jóvenes. Este artículo compara los indicadores alcanzados en 2011 y analiza diferentes obstáculos que enfrentan estos grupos poblacionales para alcanzar mejores entornos comunitarios.

Igualdad entre mujeres y hombres

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 menciona en el objetivo 16 la importancia de garantizar igualdad de derechos y oportunidades de género, además de eliminar la discriminación por motivos de sexo.¹ En este sentido, diferentes instancias de la administración pública federal trabajan la promoción de la igualdad de mujeres y hombres; destacan acciones de salud especializada para la población femenil, así como programas destinados a reducir la violencia hacia este sector poblacional. La Tabla 1 compara las metas alcanzadas en los dos últimos años en esta temática.

La Tabla 1 indica que durante 2011 el presupuesto destinado a programas de apoyo a población femenil aumentó en los casos de: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag), perspectiva de género en los procesos de planeación, número de becas del Programa Oportunidades, y las

* Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

¹ Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República. México, 2007. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

becas para madres jóvenes o jóvenes embarazadas. También hubo un avance en el número de proyectos del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas. En cuanto a las acciones encaminadas para erradicar la violencia contra la mujer, en este último año hubo mayor cantidad de servicios de consejería, apoyos psicológicos emocionales, atenciones médicas de mujeres víctimas de la violencia, y servicios de atención especializada a situaciones de violencia familiar o de género severas. La salud especializada para la mujer tiene más unidades móviles con mastógrafo en operación y aumentó la cobertura de detección de cáncer de mama con este equipo, así como la suma de mastografías en damas de 50 a 69 años y las citologías cervicales efectuadas. También, más población femenina fue beneficiada por el fondo de protección contra gastos catastróficos del Seguro Popular. Por último, en este año aumentó el número de municipios con cobertura del programa de estancias infantiles, pero hubo una ligera disminución en la cantidad de hogares beneficiados con el programa de instancias infantiles.

Pese a los esfuerzos realizados, hubo un avance marginal en el padrón de beneficiadas del Programa Oportunidades; las tasas de mortalidad por cáncer de mama y por cáncer cérvico-uterino tuvieron un ligero descenso. A finales de 2010 disminuyeron la cifra de llamadas a la línea telefónica Vida sin Violencia y la aplicación de vacunas contra el virus del papiloma humano. Asimismo, hubo menos microcréditos concedidos por el fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales y un menor número de organizaciones incorporaron políticas mediante el modelo de equidad de género que en el año anterior.

La población femenil en México enfrenta desafíos para la equidad plena en la sociedad. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), problemas como la feminización de la migración, la trata de personas, violencia y homicidios dolosos contra las mujeres, respeto de sus derechos, enfermedades propias del sexo, equidad en el empleo, trabajo doméstico, salario justo, participación social, entre otros, son algunos de los

Tabla 1. Comparativo entre principales indicadores de igualdad entre mujeres y hombres en 2010 y 2011

Indicador	2010	2011
Presupuesto a programas de perspectiva de género en los procesos de planeación.	10,920.7 millones de pesos.	Se aprobaron recursos por 14.196.5 millones de pesos.
Llamadas línea telefónica vida sin violencia.	9,596 llamadas (enero a agosto 2010).	Entre septiembre y diciembre de 2010 se recibieron 5,832 llamadas.
Servicios de atención especializada a situaciones de violencia familiar y/o de género severas.	89,319	125,799 (septiembre 2010-agosto 2011).
Servicios de consejería.	202,726	256,250 (septiembre 2010-agosto 2011).
Apoyos psicológicos emocionales.	273,422	377,397 (septiembre 2010-agosto 2011).
Atenciones médicas de mujeres víctimas de la violencia.	44,154	58,441 (septiembre 2010-agosto 2011).
Becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas.	7,350	9,845 ciclo 2010-2011.
Becas del programa oportunidades.	2.56 millones.	2.6 millones.
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino.	13.8 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.	13.7 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más
Tasa de mortalidad por cáncer de mama.	16.6 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.	16 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más
Unidades móviles con mastógrafo en operación	48	55
Cobertura de detección de cáncer de mama por mastógrafo.	9.1%	15.8%
Mastografías en mujeres de 50 a 69 años.	868,764	1,188,170
Beneficiadas por el fondo de protección contra gastos catastróficos del seguro popular.	3887 mujeres.	Fue cubierta la atención médica de 4,227 casos de cáncer de mama y 2,857 de cáncer cérvico uterino durante 2011.
Citologías cervicales efectuadas.	6,240,287	6,532,850
Vacunas contra el Virus del Papiloma Humano aplicadas.	697,498	287,061 a través de diferentes dependencias.
Organizaciones que han incorporado políticas a través del modelo de equidad de género.	Se recibieron 127 solicitudes.	Se registraron 120 organizaciones.
Municipios con cobertura del programa de estancias infantiles.	1,199 municipios.	1,221
Hogares beneficiados con el programa de instancias infantiles.	250,240	250,148 al 30 de junio.

Microcréditos concedidos por el fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales.	59,700 (enero a junio 2010).	49,800 en el primer semestre de 2011.
Proyectos del programa organización productiva para mujeres indígenas.	1,952	2,971
Monto autorizado del programa de la mujer en el sector agrario. (Promusag).	329.86 millones (primer semestre).	714.6 millones de pesos en 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto (2010) y Quinto Informe de Gobierno (2011), Presidencia de la República, México.

aspectos por resolver en México a fin de contar con mayor igualdad de género.²

Familia, niños y jóvenes

Otros sectores poblacionales que cuentan con dependencias encargadas de operar políticas públicas en su beneficio son las familias, niños y jóvenes. De acuerdo con el objetivo 18 del PND 2007-2012, estas acciones son trascendentales para reducir la vulnerabilidad social.³ La Tabla 2 presenta los indicadores de diferentes programas dirigidos a estos grupos poblacionales.

En el último año hubo un mayor número de menores adoptados en los centros nacionales modelo del SNDIF. También aumentaron los espacios Poder Joven en operación, las tarjetas Poder Joven entregadas, los proyectos apoyados de emprendurismo juvenil, la cifra de llamadas al centro de orientación Nueva Vida, las acciones de prevención, atención curativa y consultas externas de los Centros de Integración Juvenil, así como la cantidad de promotores capacitados de Nueva Vida. Al igual que en 2010, este año todas las entidades federativas cuentan con cobertura del Modelo Nacional de Educación Familiar, no hubo variación en el total

de proyectos juveniles recibidos y los jóvenes participantes en jornadas del INEA-Imjuve tuvieron un ligero crecimiento.

No obstante, el número de reportes de maltrato infantil aumentó en los últimos meses, y el número de despensas entregadas y municipios beneficiados del programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo disminuyó pese a que se atendió a un mayor número de familias. Los servicios de la bolsa de trabajo para jóvenes del Imjuve retrocedieron en comparación con el año anterior, al igual que los niños, niñas y jóvenes beneficiados por el programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal. Otros programas que tuvieron metas inferiores en 2011, a diferencia de 2010, fueron los servicios de protección a menores migrantes no acompañados y el apoyo alimentario a menores de cinco años.

El Censo de Población y Vivienda 2010 informó que en nuestro país existen 39,226,744 personas menores de 18 años, divididas en 19,875,179 hombres (50.67%) y 19,351,565 (49.33%) mujeres. Si bien aumentó la eficiencia terminal en la educación básica en los últimos años, aún existen elementos que afectan el desarrollo de los niños y jóvenes en nuestro país, como es la participación de 3 millones y medio de menores en el trabajo infantil en 2007, de los cuales más de dos terceras partes eran varones. Cerca de 1,550,000 niños entre 3 y 14 años hablan alguna lengua indígena,

² Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/sala-de-prensa> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

³ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, op. cit.

Tabla 2. Comparativo entre principales indicadores de familia, niños y jóvenes en 2010 y 2011

Indicador	2010	2011
Estados con cobertura del Modelo Nacional de Educación Familiar.	32	32 Se modificará la norma técnica para convertirse en estándar de competencia.
Reportes de maltrato infantil.	459	474
Despensas entregadas del programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo.	3,950,109 despensas a 387,791 familias de 815 municipios.	3,485,072 despensas con las que se apoyó a 429,942 familias de 810 municipios.
Espacios Poder Joven en Operación.	285	303 ¹
Jóvenes participantes en jornadas del INEA-Imjuve.	42,804	42,840
Tarjeta Poder Joven entregada.	209,311	333,740
Proyectos apoyados de emprendurismo juvenil.	286	800
Bolsa de trabajo virtual.	39,615 servicios.	35,617
Capacitación a promotores de Nueva Vida.	21,173	818,976 personas capacitadas entre septiembre de 2010 y agosto de 2011 a través de la campaña red de promotores en el manejo de herramientas de prevención de adicciones.
Llamadas al centro de orientación nueva vida.	156,000	360,000 a través de las campañas "vive sin drogas" y "para una nueva vida sin adicciones".
Acciones de prevención y atención curativas del Centro de Integración Juvenil.	548,918	600.004
Consultas externas del Centro de Integración Juvenil.	330,040	379,368
Ex becarios apoyados del programa "Jóvenes con Oportunidades".	791,107 (acumulado).	185,378 becarios recibieron el apoyo de "Jóvenes con Oportunidades" al primer semestre de 2011.
Proyectos juveniles recibidos.	1,000	1000
Niños, niñas y jóvenes beneficiados por el programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal.	187,757 (2010)	Se atendieron 42,443 niñas y niños trabajadores y 82,748 en riesgo de incorporarse a actividades laborales.

Apoyo alimentario a menores de cinco años.	441,520	421,096
Servicios de protección a menores migrantes no acompañados.	14,460 servicios (septiembre de 2009 a julio 2010).	14,287 servicios (septiembre de 2010 a agosto de 2011).
Adopciones de menores albergados en centros nacionales modelo del SNDIF.	15	39

1 Instituto Mexicano de la Juventud. Disponible en: www.imjuventud.gob.mx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

Fuente: Elaboración propia con datos del cuarto (2010) y Quinto Informe de Gobierno (2011), Presidencia de la República, México.

y de ellos casi 458,000 no hablan español; a su vez, 457,085 niños entre 0 y 14 años tienen alguna discapacidad.⁴ La tasa de mortalidad infantil en 2011 será de 13.7%.⁵ Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) difundió que en 2010 existían 21.4 millones de menores de 18 años en situación de pobreza multidimensional, es decir, cerca de

54% de este grupo poblacional. Entre las carencias que más afectan a los menores se encuentran el acceso a la seguridad social, servicios de salud y alimentación.⁶ A fin de aspirar a una sociedad con mayores índices de bienestar es importante fortalecer las oportunidades de niños, jóvenes y familias para reducir los diferentes rezagos que amenazan su estabilidad social.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: www.censo2010.org.mx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

⁵ Consejo Nacional de Población (Conapo), *República Mexicana: población a mitad de año por sexo y edad, 2005-2050*. Disponible en: www.conapo.gob.mx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Población joven y pobreza", nota informativa, Coneval, México, 12 de agosto de 2011, p. 3.

POBLACIÓN

Gabriela Ponce Sernicharo*

El conocimiento de los cambios en los componentes básicos de la dinámica demográfica —fecundidad, mortalidad y migración— y la correspondiente estructura por edad y sexo de la población constituye un factor clave para evaluar las necesidades y diseñar las políticas públicas pertinentes para el desarrollo del país, incluidas aquellas dirigidas a eliminar la desigual distribución de los recursos y oportunidades sociales.

El análisis cuantitativo y cualitativo de esta información permite establecer no sólo las necesidades actuales, sino también prever las demandas a las que se enfrentará el sistema económico y social del país.

En ese sentido, el Quinto Informe de Gobierno en el apartado Igualdad de Oportunidades recupera la información demográfica más relevante para el diseño y la gestión de las políticas sectoriales orientadas a satisfacer las necesidades de la población en México. En este trabajo se analizan los indicadores más sobresalientes del tema de acuerdo con los resultados del Censo de Población 2010.

Evolución demográfica

El informe presentado por el Poder Ejecutivo federal señala que los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, además de actualizar las estadísticas demográficas, permite rectificar las estimaciones de población vigente. Reconoce que esta fuente muestra un nuevo panorama de la dinámica demográfica del país.

* Investigadora del CESOP. Maestría en Demografía y doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en sociología por el Colegio de México. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, marginación y vivienda. Correo electrónico: gabriela.ponce@congreso.gob.mx

Debido al contexto económico y social que se ha vivido en los últimos 10 años, existen tendencias que no se habían previsto en el comportamiento de las variables de crecimiento de la población mexicana. Entre los principales resultados se encuentra el monto inesperado que alcanzó la población nacional, 112.3 millones de mexicanos, cifra que, según las proyecciones de habitantes del Consejo Nacional de Población (Conapo), se habría alcanzado en el año 2016 y representa 3.6% más de lo proyectado para este año (Gráfica 1).

El ritmo de crecimiento en el último quinquenio superó al del quinquenio anterior en 0.82%. Desde la década de 1970 no se había observado el repunte de la tasa de crecimiento demográfico (Gráfica 2).

Según las autoridades del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al parecer son dos los fenómenos que podrían haber contribuido a este resultado: el descenso de la emigración y el descenso más lento de la tasa de fecundidad.¹

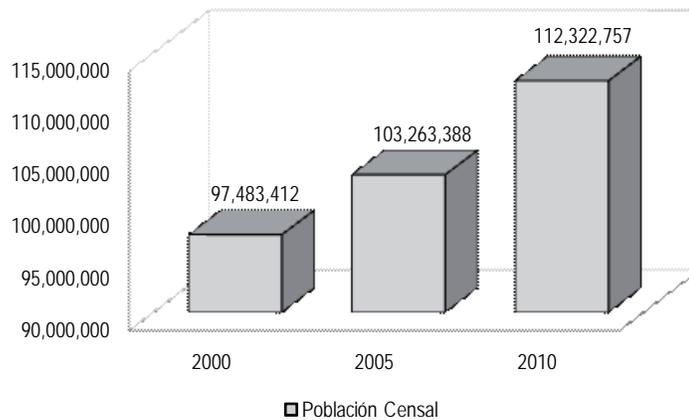
Sin embargo, no deja de llamar la atención que en tan sólo cinco años (entre el conteo 2005 y el censo 2010) la tendencia de crecimiento se haya revertido, con una intensidad que es difícil atribuir a la estabilización de los saldos netos migratorios e incluso a la repatriación de mexicanos y aún más a las tendencias de las tasas de fecundidad.

Es importante señalar lo anterior porque las posibles inconsistencias entre los resultados de una de las fuentes más significativas de información del país, como los censos y los conteos de población y vivienda, afectan directamente la implementación de planes y programas gubernamentales en todos los niveles de la administración pública.

Por otra parte, es necesario señalar que las proyecciones de población son una referencia obligada

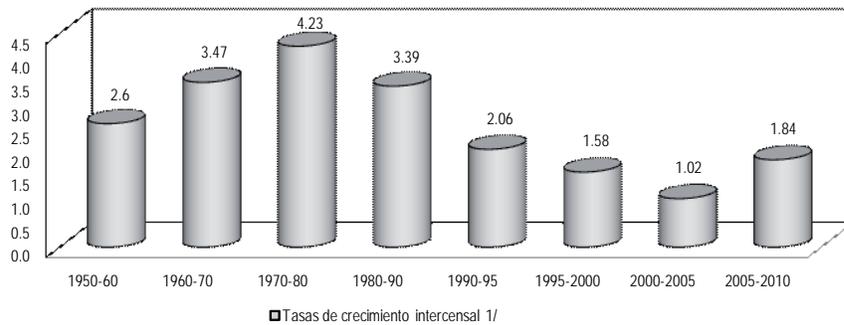
¹ Un análisis más completo se puede encontrar en el documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "XIII Censo de Población y Vivienda, 2010", *En contexto*, No. 2, Noviembre 2010. www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/003_informacion_electronica/003_en_contexto

Gráfica 1. México: Población total (2000-2010)



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, resultados definitivos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI, resultados preliminares XIII Censo de Población y Vivienda 2010 y Conteo de Población y Vivienda 2005, Aguascalientes, México.

Gráfica 2. México: Tasas de crecimiento intercensal (1950-2010)



1/ Para la tasa de crecimiento anual se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigieron los periodos intercensales de acuerdo con las fechas de levantamiento.

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, resultados definitivos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI, resultados preliminares XIII Censo de Población y Vivienda 2010 y Conteo de Población y Vivienda 2005, Aguascalientes, México.

para el diseño de políticas, pues orientan los aspectos que es necesario atender y definen el tipo de demanda y los requerimientos que se presentarán en salud, educación, empleo, vivienda, etc., en el corto, mediano y largo plazos.

Sin embargo, el informe señala que los cálculos prospectivos aún están en proceso de renovación, lo cual hace necesario cuestionar cuáles son las bases utilizadas para la planeación gubernamental de las políticas públicas.

Estructura por edad de la población

Actualmente un numeroso contingente de población se encuentra entre los 15 y 64 años de edad (64.4%) y, por consiguiente, la concentración de las demandas se basa en las necesidades de este grupo etario.

Dicho grupo está constituido por un considerable número de potenciales y casi seguros demandantes de vivienda; además ejerce presión sobre la capacidad del sistema escolar para cubrir la demanda de educación media superior y superior, al igual que servicios de médicos relacionados con salud sexual y reproductiva, medicina del trabajo y, por supuesto, existe una mayor presión sobre el mercado laboral (Gráfica 3).

En ese sentido, el tema recurrente en sociedades con estructuras demográficas centradas en las edades intermedias es el factor trabajo. Se considera y se ha discutido intensamente la necesidad de aprovechar el potencial productivo que representan las personas en estas edades; sin embargo, la evolución del mercado de trabajo no ha permitido su inserción en la dinámica económica del país. Ejemplo de lo anterior es la composición del empleo. En 2010, según el censo, dos terceras partes de la población eran asalariados; la misma distribución se registró en el año 2000, es decir, el mercado formal de trabajo no incrementó su participación en la creación de empleo en 10 años. La misma fuente registró que la población sin prestaciones laborales se incrementó en seis puntos porcentuales para el mismo periodo.

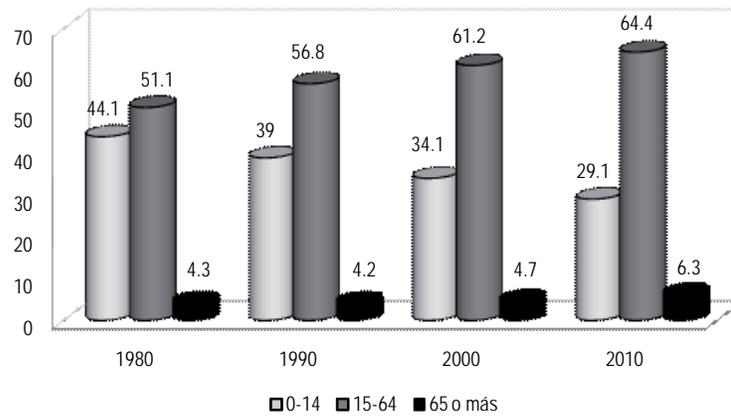
Otro tema sumamente sensible es el de las tasas de mortalidad y la esperanza de vida. Al analizar las tasas de mortalidad materna e infantil reportadas en el presente informe (quinto), se puede notar que existen problemas persistentes. Como han señalado numerosos estudios, estos dos tipos de mortalidad se concentran en los estratos más pobres y marginados de la sociedad.²

En la Gráfica 4 se puede apreciar la evolución de estos indicadores a escala nacional. Es importante destacar que México se comprometió a alcanzar ciertas metas de desarrollo para 2015, cuando firmó el documento sobre los Objetivos del Milenio. En relación con lo demográfico, se plantearon básicamente dos: 1) reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015, y 2) reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes en el mismo periodo.

En ese sentido, el Quinto Informe de Gobierno, en el apartado de salud, plantea que la mortalidad materna aumentó en 2009, pero que se logró revertir y en 2010 bajó a 51.3 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. En cualquier caso, el nivel estimado en 2010 fue bastante elevado y difícil-

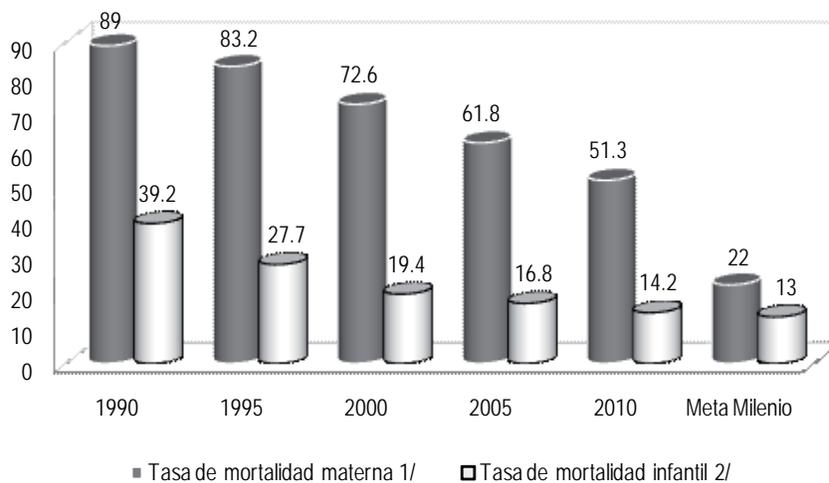
2 Sobre el tema véase: Gisela Espinosa Damián (coord.), *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro estados*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000, pp. 295-356; Vania Almeida Salles y Manelle P.L. Martínez, "Reflexiones en torno a la situación de la mujer campesina", *América Indígena*, año XXXVIII, vol. XXXVIII, núm. 2, abril-junio de 1978, Instituto Indigenista Americano, México, pp. 273-277; Ximena Avellaneda, "Las desigualdades de género y su impacto en la salud reproductiva", en Martha Aparicio R., Ximena Avellaneda y Angélica Ayala O. (comp.), *La salud sexual y reproductiva en mujeres indígenas de Oaxaca*, Centro de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos, A.C., Oaxaca, México, 2000, pp. 6-9; María del Carmen Elú, "La mortalidad materna en áreas rurales", en *Maternidad sin riesgos en Veracruz: retos y perspectivas*, Comité Promotor de la Maternidad sin Riesgos en Veracruz/ Secretaría de Salud/ Salud y Género, A.C./ Instituto de Salud Pública-Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México, pp. 49-59; Graciela Freyermuth Enciso, *Las mujeres de humo. Morir en Chenalhó: género, etnia y generaciones, factores constitutivos del riesgo durante la maternidad*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto de la Mujer, Comité por una Mortalidad Voluntaria y sin Riesgos en Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, entre muchos otros textos.

Gráfica 3. Distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad (1980, 1990, 2000 y 2010)



Fuente: Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, 2011, con datos del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Gráfica 4. Evolución de la mortalidad materna e infantil entre 1990-2010 y metas del milenio



1/ Mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos.

2/ Tasa por 1,000 nacidos vivos. Proyecciones de población 2005-2050, Conapo, 2006.

Fuente: Presidencia de la República, "Anexo estadístico", Quinto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, septiembre de 2011, y Naciones Unidas, "Informe de avances 2004", *Objetivos de desarrollo del milenio en México*, 2004.

mente se podrá alcanzar la meta de los Objetivos del Milenio, estimada en 22 defunciones por 100,000 nacimientos en 2015.

De la mortalidad infantil el Quinto Informe señala que se alcanzaron niveles de 14.2 por mil nacimientos, cifra muy similar a la de 2009 (14.7 por mil nacimientos), por lo que estarían dentro de lo que se comprometió México a alcanzar en los mismos Objetivos del Milenio (Gráfica 4).

Otro tema que adquiere relevancia a partir de la transición demográfica que atraviesa el país es el referido a los sistemas de previsión y seguridad social de los adultos mayores. Como se puede apreciar en las estructuras por edad de la Gráfica 3, la cantidad de población que demandará estos beneficios será cada vez mayor y se requerirán programas y esquemas financieros que permitan

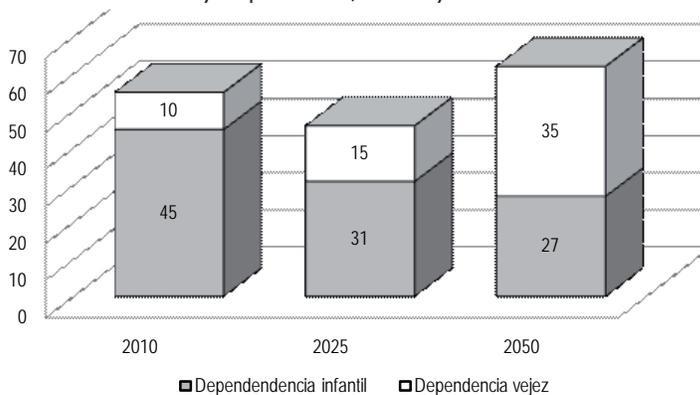
cubrir las necesidades que se generarán con el envejecimiento de la población.

Actualmente 6.3% de la población nacional tiene 65 años o más y según el Conapo para el 2025 se incrementará a 10%, y a 22% en 2050.³

Un indicador relevante que da cuenta de la problemática a la que se enfrentará el país si no se toman las medidas previsoras necesarias para atender las necesidades de esta estructura poblacional es el nivel de la tasa de dependencia demográfica.⁴

La tasa ha disminuido: en 1990 era de 74 y en 2010 bajó a 55 personas por cada 100 en edades productivas; esta reducción se debe fundamentalmente a la dependencia infantil; sin embargo, el proceso se revertirá debido al incremento de la dependencia por vejez (Gráfica 5).

Gráfica 5. Tasa de dependencia demográfica infantil y vejez 2010, 2025 y 2050



Fuente; INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2010* y Conapo, *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades 2000-2050*.

³ Conapo, *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades 2000-2050*, noviembre de 2003. Tomado de Internet en la dirección www.conapo.gob.mx en noviembre de 2004. Nota: estas proyecciones fueron elaboradas con base en el censo de 2000 y antes de que se levantara y publicaran los resultados del II Censo de 2005, pero se consideró pertinente tomar estos datos debido a la congruencia que tienen respecto de los resultados del Censo 2010.

⁴ La tasa o razón de dependencia es un cociente entre la población de 0 a 14 años, más la de 65 años y más, y la población en edad de trabajar por 100.

Según las proyecciones, el ritmo de crecimiento de la población de 65 años y más se intensificará y la tasa de dependencia se triplicará en las próximas décadas, lo cual generará una carga muy pesada para la población económicamente activa y en general para el sistema productivo nacional.

Consideraciones finales

Como se ha podido notar, un insumo fundamental para la acción del Estado es el Censo de Población y Vivienda. La pertinencia del diseño e implementación de planes y programas gubernamentales depende en gran medida de la información arrojada por esta fuente y de las proyecciones que de ella se derivan.

La conciliación de las cifras censales y la elaboración de nuevas proyecciones permitirán conocer

con mayor exactitud los requerimientos y retos futuros a los que se enfrentará la política gubernamental, así como a prever posibles problemáticas derivadas del avance de la transición demográfica, fundamentalmente la relacionada con el envejecimiento de la población.

En este aspecto se deben enfrentar varios retos. Algunos autores señalan los siguientes: impulsar reformas que permitan recuperar la viabilidad actuarial de los esquemas de pensiones; prever esquemas que ayuden a enfrentar la llegada de un gran número de trabajadores a edades de retiro sin un ingreso asegurado (debido que la mayor parte de su vida trabajaron en el sector informal); y, finalmente, crear las condiciones para que la permanencia en el mercado laboral de esta población pueda incidir negativamente sobre la oferta de empleo tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

POBREZA

Jesús Mena Vázquez*

La pobreza en nuestro país es un problema social de larga data. La estrategia de la lucha en su contra no ha cambiado en las últimas décadas y ha sido implementada por los distintos gobiernos a escala federal desde entonces. Es pertinente comentar que la estrategia en cuestión eliminó los subsidios universales y promovió la implementación de subsidios focalizados, además de dirigir los esfuerzos de la lucha contra la pobreza a la construcción de capacidades básicas en menores de edad en situación de pobreza extrema (especialmente educación y salud) con el fin de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Con mejores condiciones educativas y de salud se espera que los niños apoyados por la estrategia eventualmente tengan más posibilidades de obtener un mayor ingreso y de esa manera acceder a los bienes y servicios necesarios para escapar de la condición de pobreza en la que vivieron sus padres.

Las cifras que ofrece el Quinto Informe de Gobierno respecto del número de personas en condiciones de pobreza se derivan de los resultados presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en julio de este año. La pobreza en México durante el periodo 2008-2010 pasó de 44.5% de la población (48.8 millones) a 46.2% (52 millones).¹ La población en condiciones de pobreza extrema no

* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

¹ Esta cifra incluye a la población considerada en pobreza extrema y moderada. La medición de la pobreza en México divide a las personas en dos grupos: pobreza moderada, que incluye a las que tienen al menos una carencia social y que no cuentan con los ingresos para adquirir una canasta de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios). Por otro lado, las personas en condición de pobreza extrema son aquellas que tienen al menos tres carencias sociales y no disponen del ingreso necesario para comprar la canasta alimentaria.

cambió en este periodo, manteniéndose en 11.7 millones de personas.

Por otro lado, el informe señala las entidades federativas que aumentaron el número de individuos en condiciones de pobreza (incluyendo la moderada y extrema) durante el periodo 2008-2010:

- Veracruz pasó de 3.9 a 4.5 millones.
- Guanajuato pasó de 2.4 a 2.7 millones.
- Oaxaca pasó de 2.3 a 2.6 millones.

Las entidades que disminuyeron el número de personas en condiciones de pobreza en el mismo periodo fueron las siguientes:

- Puebla pasó de 3.7 a 3.5 millones.
- Coahuila pasó de 877,000 a 770,000 personas.
- Morelos pasó de 849,000 a 776,000 personas.

El apartado referente a la lucha contra la pobreza en el Quinto Informe de Gobierno ofrece un recuento de los avances en los diferentes programas que el gobierno federal implementa para ayudar a aquellas personas en condiciones de pobreza. En términos generales, se puede hablar de programas con las siguientes características

- *Programas para incrementar las capacidades básicas de la población en condiciones de pobreza.* El ejemplo más utilizado para ejemplificar esta vertiente de la estrategia del gobierno federal es el Programa Oportunidades.
- *Programas para mejorar la alimentación de familias en condición de pobreza.* El gobierno federal pone en marcha programas como el Programa de Apoyo Alimentario, implementado por la Secretaría de Desarrollo Social, o apoya el Programa de Desayunos Escolares, que operan los Sistemas Estatales DIF. Además, instancias del gobierno federal operan el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Abasto Rural.
- *Programas para mejorar la infraestructura básica de los municipios con menor desarrollo.* Ejemplos de programas que tienen como ob-

jetivo mejorar la infraestructura básica de los municipios con un alto grado de marginación son la Estrategia 100 x 100 o el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Las cifras del Quinto Informe de Gobierno en relación con el gasto que el gobierno federal ejerce contra la pobreza se muestran en la Tabla 1.

A partir de los datos que se presentan en la tabla se puede decir que la estrategia del gobierno federal en la lucha para disminuir la pobreza extrema está centrada en el desarrollo de capacidades básicas, dentro de las cuales destaca el Programa Oportunidades, que para 2011 tiene presupuestado un total de 65,685.4 millones de pesos. Esta cantidad incluye el monto correspondiente a las becas que

se entregan a los estudiantes de las familias beneficiadas, los recursos que se transfieren directamente a las familias y la inversión que se hace en el componente de salud del programa.

Es necesario recordar que el combate a la pobreza extrema, basado en aumentar las capacidades básicas de los individuos, principalmente está en manos del gobierno federal a través de programas como Oportunidades. Los datos de la tabla muestran este hecho, ya que en este nivel de gobierno se ejerce la mayor parte de los recursos contra la pobreza extrema.

La mejora en las condiciones de vida de los habitantes con mayores carencias pasa también por la inversión en infraestructura básica en los munici-

Tabla 1. Gasto federal para la superación de la pobreza

Concepto	2007	2008 ^{1/}	2009	2010	2011
Total	159,174.3	203,345.3	236,209.1	271,270.4	295,202.4
Por tipo de estrategia					
Desarrollo urbano	7,170.7	9,781.4	10,343.2	13,298.1	12,001.5
Grupos sociales vulnerables	10,823.4	15,595.2	20,182.5	21,417.5	22,759.7
Desarrollo regional	62,234.6	83,064.5	96,271.5 ^{2/}	100,267.9	107,283.9
Desarrollo de capacidades básicas	78,945.6	94,904.2	109,411.9 ^{3/}	136,286.9	153,157.3
Por ejecutor					
Gobierno federal	118,792.6	154,846.8	185,705.2	218,859.6	236,366.3
Gobiernos estatales	8,600.4	10,329.1	10,756.1	11,162.3	12,530.7
Gobiernos municipales	31,781.3	38,169.4	39,747.7	41,248.6	46,305.3
Porcentaje del gasto para la Superación de la Pobreza					
Respecto al PIB	1.4	1.7	2.0	2.1	2.2
Respecto al total programable del sector público	8.4	9.2	9.7	10.4	11.3

^{1/} El presupuesto 2008 difiere del reportado en informes anteriores, debido a que se incorporaron dos programas de la Comisión de Derechos Humanos.

^{2/} Esta cifra difiere de la reportada en el Cuarto Informe de Ejecución, debido a que la SAGARPA la actualizó conforme a los datos presentados en el Informe de Cuenta Pública 2010.

^{3/} Esta cifra difiere de la reportada en el Cuarto Informe de Ejecución, debido a que la SEP la actualizó conforme a los datos presentados en el Informe de Cuenta Pública 2010.

Fuente: Tomado de Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2011, p. 407.

pios con mayores niveles de marginación, además de incluir acciones para mejorar las condiciones de las viviendas que habitan las familias en condiciones de pobreza extrema. El gobierno federal implementa programas en estas áreas, como los ya mencionados Estrategia 100 x 100 o el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, además de aquellos que promueven el mejoramiento de las condiciones de las viviendas, como el cambio de pisos de tierra por pisos de cemento.

Puede mencionarse que al igual que México, otros países en Latinoamérica han seguido la estrategia de aumentar capacidades básicas para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Aunque el desarrollo de capacidades básicas es un componente importante de la lucha contra la pobreza, el consenso entre los estudiosos del tema es que los niveles de pobreza pueden reducirse de manera consistente en el mediano y largo plazos si existe un mayor crecimiento económico que genere

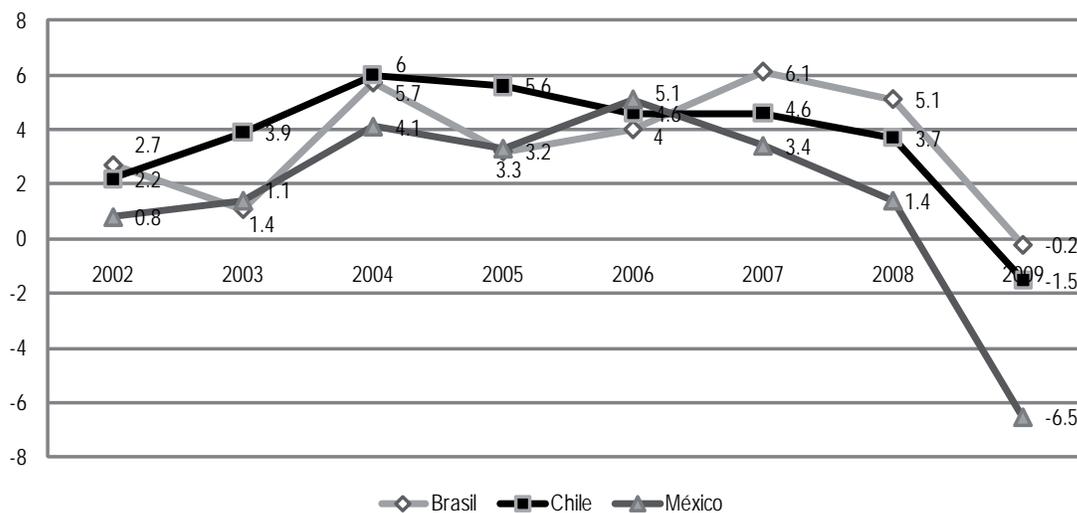
empleos y ofrezca mejores ingresos a la población en condiciones de pobreza.

Tener ciudadanos mejor educados y con mayores niveles de salud es solamente una parte de la ecuación para resolver el problema de la pobreza y la desigualdad. La otra parte es un crecimiento económico sostenido que genere empleos mejor remunerados.

A continuación se reproducen algunos datos seleccionados para Brasil, Chile y México. En primer lugar, se ofrece una gráfica que muestra la variación del producto interno bruto (PIB) en estos tres países durante la década comprendida entre 2000 y 2010.

La Gráfica 1 muestra que las economías de los países sudamericanos tuvieron un mejor desempeño que nuestro país durante la década pasada. Una de las consecuencias positivas del crecimiento eco-

Gráfica 1. Variación porcentual del PIB 2002-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

nómico es que los indicadores de pobreza disminuyen más rápidamente, coadyuvando a los programas implementados para desarrollar capacidades básicas en la población en condiciones de pobreza.

La Tabla 2 muestra algunos indicadores que ofrecen un panorama del avance que han tenido los tres países en el combate a la pobreza.

La tabla anterior muestra el avance que ha tenido la lucha contra la pobreza en los países seleccionados. A partir de los datos se puede ver que en Brasil y Chile el número de personas en condicio-

nes de pobreza, tanto moderada como extrema, ha tenido una disminución significativa durante la última década.

Hay un consenso en que la estrategia contra la pobreza extrema es, en términos generales, la misma en los tres países, privilegiando la formación de capacidades básicas; sin embargo, los datos muestran resultados diferentes.

Es necesario preguntarse y encontrar las causas del menor ritmo en el avance de nuestro país en la lucha contra la pobreza extrema.

Tabla 2. Indicadores seleccionados para Brasil, Chile y México

	<i>PIB por habitante (dólares de 2000)</i>	<i>Ingreso por habitante (dólares de 2000)</i>	<i>Porcentaje de población debajo de la línea de pobreza</i>	<i>Porcentaje de la población debajo de la línea de indigencia</i>
Brasil 2000	3,701.8	3,607.8	37.5 (2001)	13.2 (2001)
2005	3974.2	3884.4	36.4	10.7
2009	4416.0	4399.1	24.9	7.0
Chile 2000	4898.5	4749.4	20.2	5.6
2005	5693.2	5842.5	13.7 (2006)	3.2 (2006)
2009	6106.1	6712.8	11.5	3.6
México 2000	6434.4	6353.3	41.1	15.2
2005	6657.0	6784.1	35.5	11.7
2009	6563.1	6657.3	34.8	11.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del *Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL.

SALUD

Francisco J. Sales Heredia*

El Quinto Informe de Gobierno del Ejecutivo resalta un tema crucial respecto al derecho a la salud: la universalidad. El Ejecutivo argumenta en el informe que el país está a punto de lograr la cobertura universal de salud gracias al Seguro Popular, programa iniciado en el sexenio pasado para proteger financieramente a los ciudadanos sin seguridad social cuando requieran atención médica.

Desde el inicio de la sección dedicada a la igualdad de oportunidades en salud se establece una dicotomía que permanece en el informe. Ésta consiste en agrupar el gasto y la información en dos grupos: población asegurada y no asegurada.

Se considera como población asegurada aquella que tiene un seguro médico de cualquier tipo, incluidos los integrados en la seguridad social amplia. El gasto total destinado a la salud es de 169,583 millones de pesos: 111,583 millones para el grupo asegurado integrado en el verano

de 2010 por 72 millones de personas, y 59 mil millones destinado al grupo no asegurado, integrado por 35 millones de personas. Es importante señalar que los datos acerca de los asegurados y no asegurados muestran la dificultad de integrar una base de datos activa de los derechohabientes y de la población en general. El censo de 2010 permite obtener dicha información directamente de los ciudadanos; sin embargo, lo reportado en el informe de gobierno manifiesta la dificultad aludida.

En el anexo estadístico se reporta la población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE en 65 millones 840 mil personas y la población derechohabiente del Seguro Popular en 49 millones 178 mil. Entre ambos superan a la población del país. La razón de este sobrerregistro puede deberse a dos causas: los cálculos realizados por las instituciones de seguridad social para incorporar a los familiares de los titulares que no han sido dados de alta, o bien que un asegurado se encuentre registrado en varias instituciones (Tabla 1).

Con los datos del censo es posible obtener una cifra más exacta, mostrada en la Tabla 1.

Los datos del censo, aparte de mostrar cifras muy diferentes de las reportadas por las instituciones,

Tabla 1. Condición de derechohabencia a servicios de salud, México, 2010

Población total ¹	Condición de derechohabencia a servicios de salud									
	Derechohabiente ²									No especificado
	Total	IMSS	ISSSTE	ISSSTE estatal	Pemex, Defensa o Marina	Seguro Popular o para una nueva generación ³	Institución privada	Otra institución	No derechohabiente	
112,336,538	72,514,513	35,380,021	6,303,630	900,884	1,091,321	26,229,071	2,006,687	1,647,155	38,020,372	1,801,653

Fuente: Censo 2010, INEGI.

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

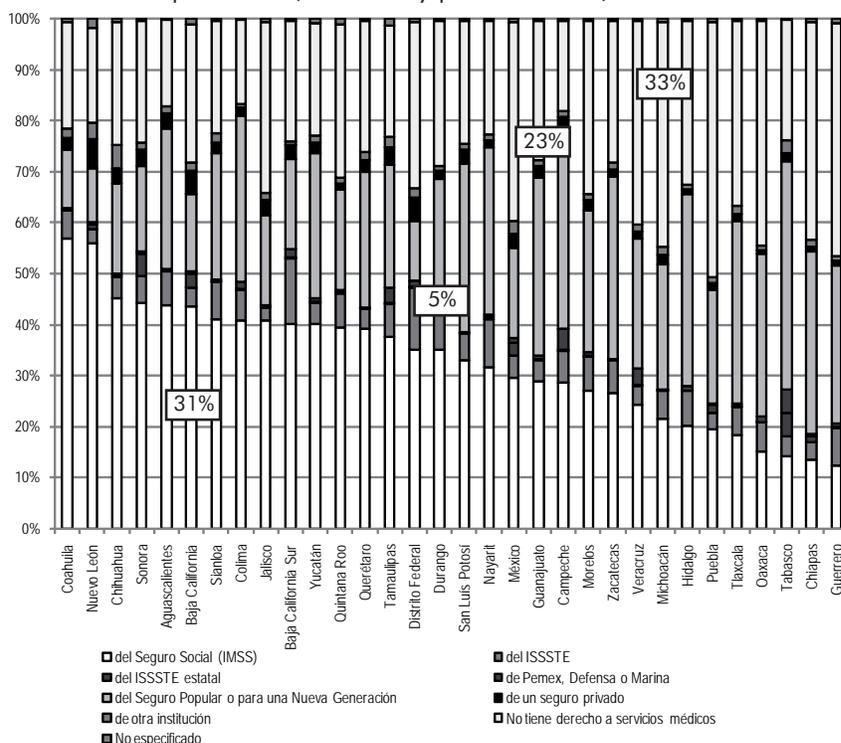
muestran un número alto de ciudadanos que no saben qué seguro tienen o si tienen o no. Ahora bien, la intención de ofrecer una cobertura universal médica se vuelve difícil si no se cuenta con un padrón activo de asegurados donde se asiente qué tipo de aseguramiento tiene el ciudadano, ya sea amplio o restringido. El informe reporta que existe un grupo interdisciplinario formado en agosto de 2009 a cargo de la creación de un sistema geo-referenciado que aportará datos sobre los derechohabientes, pero que aún no muestra resultados concretos.

Los datos de aseguramiento reportados en el Quinto Informe de Gobierno hacen referencia directa al Seguro Popular como un seguro que cubre un número determinado de padecimientos, en contraste con los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que cubren todos los padecimientos y tratamientos. El

informe señala que hay un proceso constante de integración de nuevos padecimientos al sistema que permite financiarlos; no se hace explícito cuál es el límite, si el servicio ofrecido por el IMSS o por otras instituciones, o bien detener la cobertura en algunos males o en algunos montos como lo hace el sector de seguros privados.

La meta explícita del Ejecutivo es lograr que todos aquellos que no poseen un seguro médico privado o con seguridad social estén registrados en el Seguro Popular; este proceso de registro tendrá que ser realizado periódicamente por el ciudadano. La división entre asegurarse voluntariamente y ser asegurado como parte de los derechos laborales —así como la diferencia entre los beneficios de uno y otro seguro médico— crea desigualdades, especialmente si observamos la distribución por seguro en la República. En la Gráfica 1 es claro que, en cuanto a la salud, así como en otros bie-

Gráfica 1: Porcentaje de población derechohabiente por estado, nacional y por institución, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de la muestra del cuestionario ampliado del Censo 2010.

nes sociales, existe una correlación usual: a mayor pobreza, menor derechohabencia.

El impulso dado al Seguro Popular con el sustento de un presupuesto interanual aprobado por la Cámara de Diputados ha fomentado la modernización y creación de nueva infraestructura de la Secretaría de Salud; en el informe se reportan dichos avances. De igual manera, se presentan los indicadores principales de salud, todos ellos a la baja —aunque lentamente—, entre ellos la mortalidad materna. Este tipo de mortalidad se encuentra relacionada con la pobreza y la marginación. El informe de gobierno reporta una serie de programas de cuidado a la salud en las zonas más pobres del país, pero las brechas con las más ricas son tan enormes que requieren una estrategia prioritaria más intensa. La Tabla 2 ejemplifica esto claramente. La región 6, que integra a los estados más pobres, casi duplica la tasa de mortalidad materna de la región 1, que a su vez tiene una tasa muy alta comparándola con otros países.

En la Tabla 2, la región 1 (DF) muestra, la dificultad existente en el sector salud. En una ciudad con el

mayor número de recursos humanos y materiales del país, y con múltiples programas de apoyo social, existe una tasa de mortalidad materna más alta que las regiones 2, 3 y 4, que sólo puede deberse a que no existe un sistema claro que permita al ciudadano identificar su clínica de primer nivel y tener la certeza de que contará con un servicio adecuado.

El informe considera que el sistema de salud se encuentra en un proceso de reforma administrativa que permita planear de mejor manera la oferta de servicios e identifique a los derechohabientes de cualquier institución. Dicha reforma del sistema involucra una serie de retos organizacionales que entrañan enormes dificultades no necesariamente valoradas en el Quinto Informe de Gobierno.

Finalmente, en el informe se reporta la creación de unidades especializadas en enfermedades no transmisibles en todo el país. Las enfermedades adquiridas por conductas acumuladas a lo largo del tiempo son las primeras causas de muerte en el país y acumulan la tercera parte de éstas: la diabetes ha crecido a un ritmo interanual de casi

Tabla 2. Razones de mortalidad materna según región socioeconómica,* 2005 y 2008

Región	Región de mortalidad materna*		Número absoluto de muertes maternas	
	2005	2008	2005	2008
Nacional	63.4	57.2	1,241	1,119
Región 1	57.6	52.9	80	69
Región 2	56.7	48.3	439	375
Región 3	55.9	51.8	102	95
Región 4	57.4	50.3	264	233
Región 5	69.4	72.1	119	126
Región 6	102.0	97.3	237	221

*Las regiones están definidas con base en características socioeconómicas de las entidades y varía desde la más desarrollada (Región 1) hasta la menos desarrollada (Región 6). Región 1: Distrito Federal; Región 2: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; Región 3: Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala; Región 4: Campeche, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas; Región 5: Hidalgo y Veracruz, y Región 6: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La metodología para agrupar las entidades se adaptó del Consejo Nacional de Población (Conapo) sobre el Índice de Marginación.

Fuente: Fátima Juárez *et al.*, *Barreras para la maternidad segura en México*, Gutmacher Institute, junio 2009, p. 6.

6% en los últimos 20 años; las enfermedades del corazón a un ritmo de 4% y las enfermedades cerebrovasculares a un ritmo de 2.4% anualmente. Todas ellas tienen incrementos superiores a los de la población, de 1.6%. El informe aporta la tasa de mortalidad en estas enfermedades; dichas tasas muestran —junto con otras enfermedades no transmisibles— preocupantes incrementos, distribucio-

nes desiguales en el país y mayor incidencia en la población productiva. Considerando estos factores y el proceso de envejecimiento de la población, el país se encuentra ante un reto mayúsculo en el sector salud: se trata de reformar el sistema de salud, ayudar u obligar a las personas a modificar sus hábitos e invertir en la atención de enfermedades crónicas que requieren medicamentos de por vida.

VIVIENDA

Gabriela Ponce Sernicharo*

El objetivo de este documento es revisar la situación que guarda el parque habitacional en el país a partir de la información proporcionada en el Quinto Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo federal. Se realiza un breve análisis de los principales indicadores reportados.

Características de la vivienda

Una constante dentro de las necesidades elementales del ser humano es la vivienda. Ésta se encuentra directamente relacionada con los cambios en la estructura por edad de la población y tiene un papel central en la calidad de vida de los individuos y su posibilidad de acceso a otros factores y servicios que permiten niveles mínimos de bienestar.

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala el derecho de todo mexicano a contar con “vivienda digna y decorosa”. La ley la define como aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y amenazas naturales.¹

El Quinto Informe de Gobierno muestra el estado en que se encuentran los indicadores que permiten evaluar el cumplimiento de este mandato. En ese sentido indica que las características del parque habitacional en la última década han mostrado cierta mejoría. Como se puede apreciar en

* Investigadora del CESOP. Maestría en Demografía y doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en sociología por el Colegio de México. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, marginación y vivienda. Correo electrónico: gabriela.ponce@congreso.gob.mx

¹ Ley de Vivienda, en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

el Cuadro 1, entre 2000 y 2010 la disponibilidad de servicios públicos se incrementó: el porcentaje de viviendas con agua entubada creció 4.3 puntos porcentuales, la energía eléctrica 2.5 puntos, y el drenaje 13.2 por ciento.

En cuanto a materiales, es notable el descenso de las viviendas con piso de tierra: pasó de 13.2 a 5.4%. Un menor avance se observa en la disposición de servicios domésticos. Las viviendas que cuentan con instalaciones de gas para cocinar creció únicamente 2.2% en 10 años y el uso de leña disminuyó 2.7%. La disponibilidad de sanitario de uso exclusivo para la unidad doméstica cayó 2 puntos porcentuales.

A pesar del mejoramiento relativo del parque habitacional, los montos de viviendas y personas afectadas indican fuertes deficiencias en términos de materiales, servicios e incluso por falta de vivienda a escala nacional. El Cuadro 2 muestra que aún son millones las personas que no cuentan con condiciones tan básicas como el agua potable, drenaje, materiales constructivos que realmente den protección y cobijo a sus habitantes y un espacio adecuado para desarrollar las actividades cotidianas de manera sana física y mentalmente.

Financiamiento para el desarrollo de la oferta y la demanda de vivienda

En cuanto a la política de financiamiento de vivienda, el Poder Ejecutivo informó que entre 2007 y junio de 2011 se otorgaron 5.4 millones de financiamientos, entre créditos y subsidios provenientes de los organismos que financian vivienda. Por su parte, los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) otorgaron 1.7 millones de subsidios para mejoramiento, lo que hace un total de 7.1 millones de acciones con las que se atendió a 6.1 millones de viviendas.²

Un cambio notorio en la política de financiamiento de la administración actual es que hasta el año 2007 el mayor número de subsidios y créditos se

² Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, septiembre de 2011.

Cuadro 1. Viviendas censadas según características seleccionadas
(2000, 2005 y 2010)

<i>Características</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Total de viviendas	21,942,535	24,006,357	28,696,180
Promedio de ocupantes	4.4	4.2	3.9
Agua entubada	84.3	87.8	88.5
Energía eléctrica	95.0	96.6	97.5
Drenaje	75.0	84.8	88.2
Piso de tierra	13.2	10.2	5.4
Vivienda propia	78.3	n.d.	76.4
Sanitario exclusivo	85.9	92.7	83.8
Cocina exclusiva	78.0	n.d.	n.d.
Gas para cocinar	81.6	n.d.	83.8
Leña o carbón para cocinar	17.2	n.d.	14.5
Viviendas con un cuarto	23.1	8.2	7.3
Viviendas con dos cuartos	24.2	18.1	16.4
Viviendas con tres o más cuartos	52.1	73.1	75.4

Fuente: Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2011, p. 258.

Cuadro 2. Total de viviendas y personas afectadas según carencias habitacionales
a escala nacional (2010)

<i>Carencias de la vivienda</i>	<i>Total de viviendas</i>	<i>Total de personas afectadas</i>
Vivienda precaria o no construida para habitación /1	256,561	1,000,588
Sin agua entubada en la vivienda	2,375,504	9,264,466
Sin drenaje o fosa séptica	3,116,789	12,155,477
Sin techos de materiales adecuados /2	5,942,775	23,176,823
Sin paredes de materiales duraderos /3	309,330	1,206,387
Con piso de tierra	1,774,306	6,919,793
Sin espacio /4	2,077,111	8,100,733

1/ Incluye cuarto en azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil y refugio.

2/ Incluye material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica y lámina de asbesto. 3/ Incluye material de desecho, lámina de cartón y lámina de asbesto o metálica.

4/ Viviendas de un cuarto (cuarto redondo).

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Muestra censal.

otorgó a la adquisición de vivienda completa, pero a partir de 2008 el mejoramiento físico fue el que recibió el mayor apoyo. La ayuda a infraestructura es la que parecería mostrar el mayor impacto de la crisis económica de 2008, pues entre ese año y 2009 registró una disminución de casi 300% en el número de financiamientos; en 2010 se recupera pero no alcanza el nivel anterior a la crisis.

Ahora bien, como señala el presente informe de gobierno, del total de financiamientos registrados en el primer semestre de 2011, 78% fue para adquisición de vivienda y solamente 22% para mejoramiento habitacional u otras modalidades.

Los estudios actuales sobre rezago y déficit de vivienda señalan que las mayores necesidades de apoyo en el sector se relacionan con las acciones de mejoramiento y ampliación y no tanto con la construcción de edificaciones nuevas (Cuadro 3).³

En el documento sobre el *Estado actual de la vivienda en México, 2010*, se señala que la demanda por vivienda completa alcanzará una cifra de 666,600 acciones y la de vivienda inicial será de 54,628; a esto se debe agregar la demanda de los nuevos hogares que para 2010 se calculó en 319,029 viviendas (el documento no considera las acciones de mejoramiento financiero ni de infraestructura). Al comparar estos datos con los financiamientos otorgados en el mismo año dan una idea del reto que se tiene en la actualidad para cubrir la demanda real en el sector.⁴

Es importante señalar que no obstante que en números absolutos la inversión ejercida en el sector vivienda registró cierto incremento en la presente administración como porcentaje del PIB —pasó de 222,302 millones de pesos en 2006 a 247,848 en 2010—, muestra un fuerte descenso, fundamentalmente de 2008 a 2011. Ello seguramente debido

Cuadro 3. Número de financiamientos por programa (2005-2011)

Año	Vivienda completa 3/	Vivienda inicial 4/	Mejoramiento físico 5/	Mejoramiento financiero 6/	Infraestructura 7/	Total
2005	545,564	32,898	176,738	8,958	4,374	768,532
2006	641,908	91,333	427,093	10,740	6,130	1,177,204
2007	691,912	64,832	333,327	10,314	3,994	1,104,379
2008	682,986	38,633	1,027,156	15,341	5,053	1,769,169
2009	605,853	37,777	761,161	14,968	1,952	1,421,711
2010 1/	547,722	41,553	905,240	6,986	4,954	1,506,455
2011 2/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,109,432

1/ Cifras preliminares.

2/ Cifras programadas.

3/ Incluye el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno y mezcla de recursos.

4/ Considera pie de casa y autoconstrucción.

5/ Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación.

6/ Considera los programas de pago de pasivos, pago de enganche y liquidez.

7/ Incluye el financiamiento del suelo, urbanización, lotes con servicios e insumos para vivienda.

Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, *financiamiento por tipo de programa*, México, 2011.

³ Ver los últimos estudios de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) sobre rezago y déficit habitacional.

⁴ Sociedad Hipotecaria Federal-Fundación Cidoc, *El estado actual de la vivienda 2010*, Gobierno Federal, SHF, Cidoc, CONAVI et al., México, 2010.

a la recesión en la que entró el país desde ese año, pero no ha podido alcanzar el valor que tenía al inicio de la administración (Gráfica 1).

En cuanto a los organismos de financiamiento, el informe señala que el INFONAVIT otorgó 39.7% de los financiamientos durante el primer semestre de 2011, seguido por FONHAPO, que participó con 12.2% y FOVISSSTE con 6.4%; otras entidades y programas aportaron 41.7% en conjunto. Es de destacar que la cartera hipotecaria vencida de la primera entidad mencionada pasó de 7.4% al cierre de 2010, a 7.7% al mes de junio de 2011. La de FONHAPO se mantuvo en la misma proporción, es decir, 98.5% y la del FOVISSSTE se redujo de 1.5 a 0.2% en el mismo periodo.

Consideraciones finales

Como se pudo observar, la crisis económica mundial, y en particular la crisis hipotecaria en Estados Unidos, tuvieron efectos importantes en la producción habitacional en México. La Comisión Nacional de Vivienda, desde 2009, ha reportado los impactos negativos de la crisis global en el sector: falta de liquidez en el financiamiento a la producción, desaceleración en la construcción de vivienda nueva, la pérdida de confianza del consumidor final y la caída del crédito hipotecario.

Sin embargo, el Quinto Informe de Gobierno registra una cierta recuperación del sector respecto al 2009, pero sin lograr remontar la caída económica que sufrió el sector a mitad de la presente ad-

ministración. Es importante reconocer el gran esfuerzo que se ha realizado a través de las acciones de la política pública del gobierno, pero el reto que se enfrenta es muy grande. Por un lado, el fuerte crecimiento de la población en edades intermedias demandantes de nuevas viviendas y por otro lado el rezago del parque habitacional.

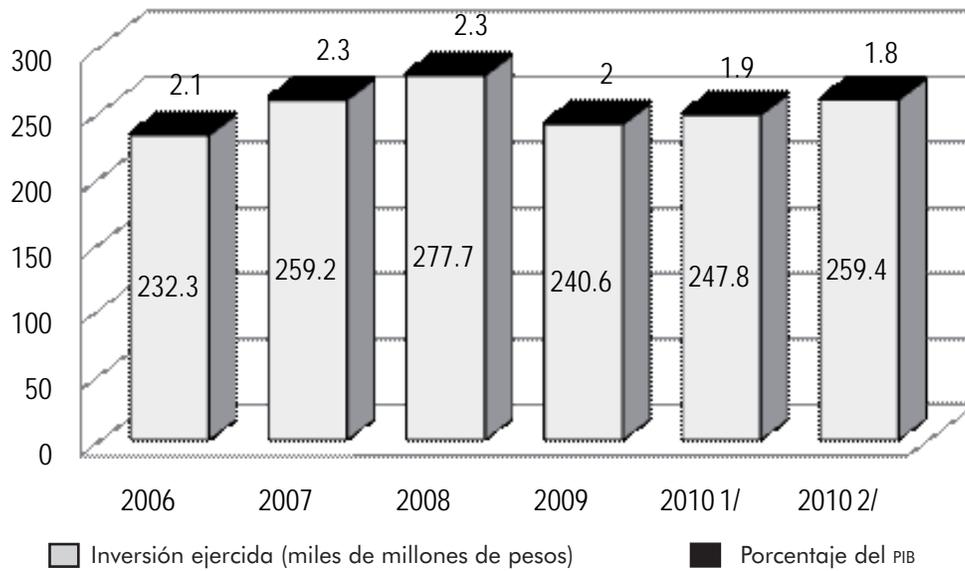
La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en su diagnóstico anual del sector muestra que en el año 2010 alrededor de 8.9 millones de hogares sufrieron algún tipo de rezago respecto de su vivienda. Además, la SHF estimó una demanda de vivienda de 1,004,900 para el año 2010.⁵

Para enfrentar la problemática, el mismo estudio señala como retos generales del sector mejorar la planeación, coordinación de programas y políticas de vivienda, con visión de largo plazo, metas cuantificables y criterios de medición del desempeño; consolidar instituciones que promuevan la accesibilidad a la vivienda a escala nacional que ayuden a reducir los costos de transacción e información en todos los segmentos y contribuyan al ordenamiento del mercado de suelo; atender en forma eficiente las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos y/o perteneciente a la economía informal, donde los programas de la banca de desarrollo pueden tener mayor impacto; ordenar el crecimiento urbano y alinearlos a la capacidad de expansión de la infraestructura y los servicios urbanos y la generación de estadísticas e indicadores confiables y oportunos sobre el sector, para que se reduzcan los costos de información.⁶

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, pp. 154-155.

Gráfica 1. Inversión ejercida en vivienda y porcentaje del PIB*



* Porcentaje del PIB base 2003 = 100. Comisión Nacional de Vivienda en relación con el PIB con base en datos de la SHCP.

1/ Cifras preliminares.

2/ Cifras programadas.

Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, *Avances del sector vivienda 2011*, México, en www.conavi.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

MEDIO AMBIENTE

Jesús Mena Vázquez*

En este reporte se reseñan las acciones del gobierno federal en el último año en tres temas de especial importancia dentro de las políticas relacionadas al medio ambiente: la conservación de bosques y selvas, las acciones que se llevan a cabo para combatir el cambio climático y como último tema los esfuerzos para gestionar de mejor manera los residuos sólidos, principalmente en zonas urbanas.

Bosques y selvas

Dada la importancia que tienen los bosques y las selvas para los ecosistemas de nuestro país, los esfuerzos para reforestar el territorio nacional desempeñan un papel muy importante en su conservación. De acuerdo con las cifras que se presentan en el informe presidencial, la superficie forestal del país es de alrededor de 138 millones de hectáreas. Además de la importancia que tiene para los actores económicos y sociales que los habitan, los ecosistemas forestales son relevantes desde el punto de vista ambiental, ya que cumplen funciones muy importantes como almacenar agua y capturar bióxido de carbono.¹

Programas para fomentar la reforestación

ProÁrbol es el programa que encabeza la estrategia del gobierno federal para la reforestación y es operado por la Comisión Nacional Forestal; tiene como principal objetivo “impulsar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación, protección y restauración”.²

* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

¹ Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, México, 2011, p. 571.

² Reglas de Operación del Programa ProÁrbol 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2010.

ProÁrbol otorga subsidios mediante la dictaminación de solicitudes de apoyo en dos áreas principales: a) Desarrollo forestal, y b) Conservación y restauración. En estas dos áreas se concentran 20 tipos de apoyos distintos, que van desde estudios y certificaciones forestales hasta recursos para la reforestación y el mantenimiento de áreas reforestadas.

Los datos de la Tabla 1 señalan una recuperación en las superficies reforestadas, después de la disminución que hubo durante los años 2009 y 2010. Sin embargo, aún reconociendo que aumenta la superficie que se reforesta cada año, cabe mencionar que al mismo tiempo existe deforestación en nuestro país. El mismo informe menciona, con base en un estudio de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que en el periodo 2005-2010 la deforestación en el país ha tenido una tasa de 155 mil hectáreas al año, cantidad que es menor en 56.2% a la tasa de deforestación registrada durante el periodo 1990-2000.

Sin embargo, es pertinente señalar que organizaciones como Greenpeace reportan, con base en estudios del Instituto de Geografía de la UNAM, que en el país se deforestan alrededor de 500,000 hectáreas por año, cantidad superior a la que se reforesta anualmente. Greenpeace afirma que la conversión de bosque en terrenos de cultivo y potreros, además de la tala ilegal, es otro factor importante de la deforestación. La organización también señala que una cantidad considerable de la madera que se comercializa en nuestro país proviene de esta fuente.³

Cambio climático

Una de las agendas más relevantes a escala global tiene que ver con el cambio climático. La convención marco de la ONU sobre el cambio climático que se llevó a cabo en 1992 lo definió de la siguiente manera:

³ La información que se menciona está disponible en <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Bosques/La-deforestacion-y-sus-causas/>

Tabla 1. Pro-Árbol: Principales resultados de las acciones de reforestación, protección y conservación de suelos y sanidad forestal 2007-2011.

Concepto	2007	2008	2009	2010	Meta 2011
Superficie reforestada (hectáreas)	359,673	405,109	213,174	291,178	371,890
Con fines de conservación	341,376	373,002	176,904	265,721	343,673
Con fines de plantaciones forestales comerciales	18,297	32,107	36,270	25,457	28,217

Fuente: Tomado de Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, p. 575.

Por *cambio climático* se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

De esta manera, el cambio climático está relacionado directamente con actividades humanas, principalmente las que tienen que ver con el uso de combustibles fósiles como las gasolinas, petróleo, gas natural, etc. Además del uso intensivo de combustibles, otra causa importante del cambio climático es la deforestación de bosques.

Es un hecho aceptado que la temperatura de nuestro planeta está aumentando; las siguientes figuras dan muestra de esto. La Gráfica 1 muestra el aumento promedio de temperatura en 1.3 grados Fahrenheit a lo largo del siglo. Es de notarse que en la última década han ocurrido los mayores cambios de temperatura, según los registros disponibles.

Como se puede apreciar en la Figura 1, otro de los efectos visibles del cambio climático en las últimas décadas tiene que ver con la reducción de las masas de hielo ártico, a raíz del derretimiento causado por el calentamiento global.

Dada la importancia del tema, el Quinto Informe de Gobierno dedica un apartado a reseñar las acciones que el gobierno federal ha implementado para apoyar el uso de energías limpias, sobre todo en las empresas estatales, como Petróleos Mexica-

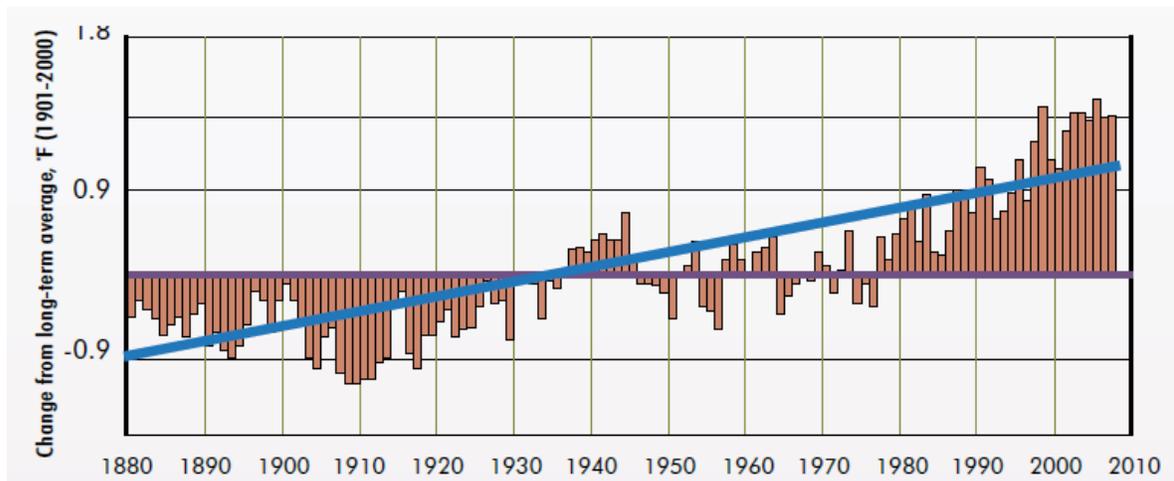
nos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Como ejemplo de lo anterior el informe señala que para el primer semestre de 2011 Pemex y sus organismos subsidiarios contaban con 351 certificaciones vigentes y 488 en proceso de certificación, del total de 839 instalaciones inscritas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental.

En cuanto a la CFE, para agosto de 2011 contaba con 528 instalaciones certificadas por la Profepa, de las cuales 46 se certificaron como industria limpia durante el año comprendido entre septiembre de 2010 y agosto de 2011.

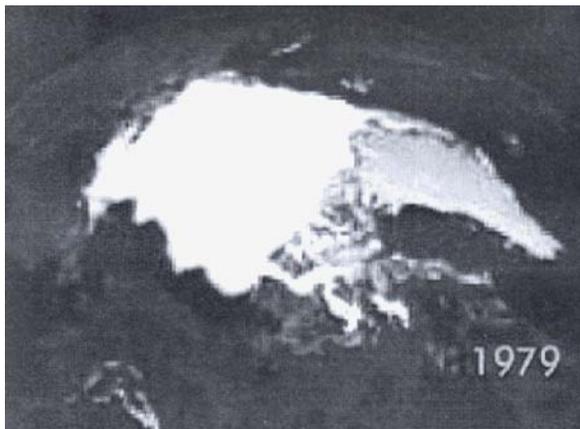
El Quinto Informe de Gobierno también da cuenta de otras estrategias que se siguen para reducir las emisiones de bióxido de carbono y que incluyen la promoción del uso eficiente de energía en diferentes ámbitos: doméstico, industrial, agrícola y de transporte. Esto se lleva a cabo mediante diversas acciones, como las reducciones certificadas de emisiones (RCE) o bonos de carbono, de los cuales se emitieron 1,714,380 durante el periodo enero-junio de 2011. Al utilizar este mecanismo se han mitigado 8.34 millones de toneladas de CO₂ de 2006 a 2011. Otro ejemplo de estas estrategias es el Programa de Luz Sustentable, mediante el cual se espera sustituir 45.8 millones de lámparas incandescentes por lámparas ahorradoras durante 2011 y 2012, con lo que se estarían mitigando 2.8 toneladas de bióxido de carbono a la atmósfera por año.

Gráfica 1. Temperatura global anual en tierra y mares



Fuente: Environmental Protection Agency, *Frequently Asked Questions about Global Warming and Climate Change: Back to Basics*, p. 4.

Figura 1. Cambios en el hielo ártico al final del verano



Fuente: Environmental Protection Agency, *Frequently Asked Questions about Global Warming and Climate Change: Back to Basics*, p. 4.

Gestión integral de residuos

La gestión de residuos sólidos, principalmente en ciudades, tiene un impacto importante en otras áreas del medio ambiente, por ejemplo la calidad del aire y agua de las zonas en donde se generan los residuos.

El Quinto Informe de Gobierno da cuenta de las acciones que el gobierno federal ha implementado de

la mano de los gobiernos locales para que la infraestructura en materia de gestión de residuos vaya creciendo de acuerdo con las necesidades del país.

Los datos del informe señalan que la generación de residuos sólidos urbanos en el país fue de 40.06 millones de toneladas durante 2010; de éstos, 70.05% fue dispuesto en sitios controlados, 25.2% en sitios no controlados y solamente se recuperó 4.25% con fines de reciclaje. Se calcula que la ge-

neración de residuos sólidos para el año 2011 alcanzará los 41.10 millones de toneladas, con una generación per cápita de 359.6 kg.

La Tabla 2 señala el tratamiento que han recibido los residuos sólidos durante el periodo 2007-2011.

La preparación de instalaciones adecuadas para el manejo de los residuos sólidos en ciudades se da principalmente mediante la construcción de relle-

nos sanitarios, que permiten un manejo eficiente de este tipo de residuos.

Es pertinente mencionar que la construcción de rellenos sanitarios se ha llevado a cabo a un ritmo acelerado en los últimos años. En 2008 se construyeron 2 rellenos sanitarios, 32 durante 2009 y 53 en 2010, la cifra más alta del periodo 2008-2011. La meta establecida para 2011 es de 35 rellenos sanitarios.

Tabla 2. Generación y disposición de residuos sólidos urbanos, 2007-2011 (millones de toneladas)

<i>Año / Concepto</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Meta 2011</i>
Generación	36.86	37.6	38.33	40.06	41.1
Disposición final					
Sitios controlados	24.69	25.37	26.10	28.24	29.02
Sitios no controlados	10.97	10.88	10.73	10.12	10.10
Reciclaje	1.2	1.35	1.50	1.70	1.98

Fuente: Tomado del Quinto Informe de Gobierno, p. 625.

POLÍTICA EXTERIOR

POLÍTICA EXTERIOR

Luis Armando Amaya León*

De los grandes temas de política exterior, existen dos que han cobrado una notabilidad particular en vista de los sucesos de los últimos años: la diversificación económica de las relaciones con otros países, en concreto, la reducción de la dependencia con Estados Unidos, y las cuestiones migratorias. El primero de ellos siempre había sido una asignatura pendiente, que adquirió prioridad con la crisis financiera estadounidense, y que se redefinió con las crisis de deuda europeas y el inminente ascenso de Asia como el nuevo centro de comercio mundial. El segundo se encuentra en la agenda gubernamental desde el incremento en los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos y su consecuente importancia económica en términos de remesas. Desde el inicio de su gestión, el gobierno Calderonista reconoció el problema, aunque fue hasta el año pasado que los derechos de los migrantes en tránsito en México alcanzaron una mayor proyección. En este documento se discute la evolución de ambos temas.

El último año estuvo marcado por una serie de sucesos nacionales que incidieron directamente en la imagen de México en el ámbito internacional. Desde sucesos trágicos como la constante violencia asociada a la lucha de los cárteles de drogas en el país, hasta noticias más optimistas, como el crecimiento económico de 5.5% del producto interno bruto (PIB), el más vigoroso de toda la década,¹ y el avance de nueve lugares en el Anuario de Competitividad

Mundial (IMD) (Suiza) en 2010² y de ocho lugares en el informe de competitividad del Foro Económico Mundial de 2010-2011.³ En este contexto, el pasado 2 de septiembre fue entregado el Quinto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Para efectos de este documento, se hará un breve análisis de las cuestiones más relevantes de la política exterior.

“Política exterior responsable” es el nombre de la sección bajo la cual el gobierno federal encamina sus acciones en la arena internacional. Dicho apartado se encuentra integrado por cuatro grandes temas: relaciones exteriores económicas, participación en organismos y en foros internacionales, diversificación de las relaciones culturales, económicas y políticas con otros países, y cuestiones migratorias. Con pequeñas variaciones, los objetivos y las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo son iguales a los expresados en el Quinto Informe de Gobierno (Cuadro 1).

De los grandes temas sobre política exterior, dos han cobrado notabilidad particular en vista de los sucesos de los últimos años: la diversificación económica de las relaciones con otros países, en concreto la reducción de la dependencia con Estados Unidos, y las cuestiones migratorias. El primero de ellos siempre había sido una asignatura pendiente, que adquirió prioridad con la crisis financiera estadounidense, y que se redefinió con las crisis de deudas europeas y el inminente ascenso de Asia como el nuevo centro de comercio mundial. El segundo se encuentra en la agenda gubernamental desde el incremento en los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos y su consecuente importancia económica en términos de remesas.

* Colaborador del CESOP. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Líneas de investigación: desarrollo regional. Correo electrónico: armando.amaya.león@gmail.com

¹ The World Bank Group, *GDP growth (annual %)*, The World Bank, 2011. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (fecha de consulta: 3 de junio de 2011).

² Isabel Mayoral Jiménez, “México sube en ranking de competitividad”, en *CNN Expansión*, 18 de mayo de 2011, <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/05/18/mexico-subede-ranking-en-competitividad> (fecha de consulta: 3 de junio de 2011).

³ Notimex, “México, líder de competitividad en AL”, en *El Economista*, 7 de septiembre de 2011, <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/09/07/mexico-lider-competitividad> (fecha de consulta: 7 de septiembre 2011).

Cuadro 1. Política exterior responsable: estrategias y objetivos

<p>5.6 Política exterior, palanca para el desarrollo nacional. Objetivo. Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo</p>
Estrategias
Aprovechar la cooperación internacional para luchar contra la pobreza, generar empleos e incrementar la seguridad en el país.
Promover las exportaciones, inversiones, turismo e identificar las oportunidades para empresas mexicanas globales.
Aprovechar la red de Tratados de Libre Comercio (TLC).
Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del TLC de América del Norte.
Articulación de esfuerzos con el sector privado y las comunidades connacionales en el extranjero para promover a México en el exterior.
Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales firmados.
Modernizar y fortalecer el Servicio Exterior.
<p>5.7 México en la construcción del orden mundial. Objetivo. Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y los principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable</p>
Estrategias
Participar en las discusiones e iniciativas sobre la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacional.
Incrementar la participación política en México en organismos y foros regionales promoviendo el desarrollo sostenible.
Promover el derecho e instituciones internacionales y la resolución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de relaciones entre los países.
Coordinar los esfuerzos del gobierno federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
<p>5.8 Diversificar la agenda de la política exterior. Objetivo. Impulsar la proyección de México en el entorno internacional</p>
Estrategias
Reforzar y extender los lazos con América Latina y el Caribe.
Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Proyecto Mesoamérica.
Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos de América y Canadá.
Construir alianzas estratégicas con Europa y con la Unión Europea.
Aprovechar la plataforma del APEC para derivar acuerdos con los países de la Cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia, Nueva Zelandia y los países del ANSEA.
Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses de México en Medio Oriente y África.

5.9 Mexicanos en el exterior y migración
Objetivo 1. Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior
Estrategias
Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana.
Fortalecer los vínculos con las comunidades mexicanas en el exterior, especialmente con la de Estados Unidos.
Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, ordenados y respetuosos de los derechos humanos de los individuos, especialmente en América del Norte.
Coadyuvar en el fortalecimiento al voto de los mexicanos en el exterior.
Objetivo 2. Construir una nueva cultura de la migración
Estrategias
Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México.
Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo en el país.
Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.
Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Presidencia de la República, "Política Exterior Responsable", en Quinto Informe de Gobierno, 2011, pp. 689-733. En <http://www.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

Desde el inicio de su gestión, el gobierno calderonista reconoció el problema, aunque fue hasta 2010 que los derechos de los migrantes en México tuvieron una mayor proyección. En este documento se discuten ambos temas.

Diversificación de relaciones económicas

El deseo de diversificar la política exterior no es un concepto nuevo. Data desde el ascenso al poder de Porfirio Díaz, quien creía que era necesario contrarrestar la influencia estadounidense mediante un mayor acercamiento con Europa.⁴ Asimismo, el presidente Carlos Salinas de Gortari y su canciller,

⁴ Guadalupe González y Jorge Chabat, "México's Hemispheric Options in the Post Cold War Era", en Gordon Mace and Jean Phillipe Thérien, *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne-Rienner Publishers, 1996, p. 42; Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico. 1776-1980*, México, El Colegio de México, 1982, p. 103.

Fernando Solana, reafirmaron esta creencia al hacer explícito que su estrategia principal era la diversificación de las relaciones exteriores una vez que la integración con Estados Unidos parecía inminente.⁵

Hasta hace varios años, ante la falta de prospectos para lograr un mayor acercamiento económico, los gobiernos posrevolucionarios habían utilizado su afinidad cultural con América Latina para hacerla el objeto de la diversificación política. Así, algunos autores señalan que existían dos políticas exteriores en México: una pragmática y económicamente orientada hacia el Norte, con el objeto de convertir a México en un país desarrollado; y la otra, tradicional e ideológicamente orientada hacia América Latina, que perseguía el objetivo de legitimar el régimen.⁶

⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁶ *Ibid.*, p. 42.

Con el advenimiento de la crisis financiera en Estados Unidos, las crisis de deuda en Europa y el rápido crecimiento de las economías latinoamericanas en los últimos años, las estructuras de dicha dualidad en la política exterior parecen haberse deteriorado. Las tendencias actuales del comercio internacional pueden indicar que, a pesar de seguir siendo el mercado más importante en volumen de ventas (Gráfica 1), Estados Unidos está perdiendo relevancia como destino de exportaciones. Además, luego de haber caído en la década pasada, las exportaciones mexicanas con destino a América del Sur son las que más han aumentado, seguidas por las de Asia desde 2001 (Tabla 1 y Gráfica 2).

Desde que el actual gobierno federal entró en labores, es posible observar una consistente reducción de la dependencia de Estados Unidos como destino de exportaciones, que se detuvo levemente con la crisis, pero que continuó en 2010. Así, se pasó de 84.74 a 79.97% del total de exportaciones. La reducción es aún más marcada si se observa el máximo de 88.73% en 2000 respecto de 2010, pues la diferencia es de casi 9 puntos porcentuales. Las cifras preliminares para 2011 destacan que 79.07% de las exportaciones mexicanas tuvieron como destino el mercado estadounidense, lo que confirma que la tendencia continúa.

Migración

Durante varios años la migración ha sido ampliamente discutida en los círculos oficiales. La óptica gubernamental del tema era proteger a los mexicanos que laboraban en el exterior, particularmente en Estados Unidos. Algunas acciones que destaca el gobierno federal en la materia durante el periodo de análisis son el Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior, el fortalecimiento de las actividades del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) y, en general, la mejora de la situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Lo último ha captado la atención del gobierno federal, pues en el último año se han aprobado leyes “que criminalizan la migración”, como la Ley SB 1070 en Arizona y otras legislaciones similares suscritas en Alabama,

en Georgia, en Utah, en Carolina del Sur y en Indiana.⁷

No obstante, el hallazgo de 72 cadáveres de inmigrantes centroamericanos en tránsito hacia Estados Unidos evidenció las violaciones de derechos humanos de los migrantes en tránsito y la corrupción de la policía mexicana.⁸ Este suceso modificó las prioridades gubernamentales y colocó las violaciones de los derechos humanos en el centro del debate, pues no era congruente que el gobierno mexicano exigiera de manera enérgica mejor trato de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, y no pusiera el mismo empeño para proteger a los centroamericanos que se adentraban al país y que sufrían todo tipo de vejaciones.

Asimismo, el suceso recibió atención de los medios internacionales. Los gobiernos de Brasil,⁹ de Ecuador, de Honduras¹⁰ y de El Salvador,¹¹ así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹² condenaron los hechos y exhortaron a la administración del presidente Calderón a castigar a los culpables. A raíz del asesinato, algunos países cen-

⁷ Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, 2011, pp. 722-726. En: <http://www.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

⁸ “Masacre en San Fernando: por negarse a ser sicarios los fusilaron”, *Vanguardia*, 26 de agosto de 2010, <http://www.vanguardia.com.mx/masacreensanfernandopornegarseasersicarioslosfusilaron-540517.html> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

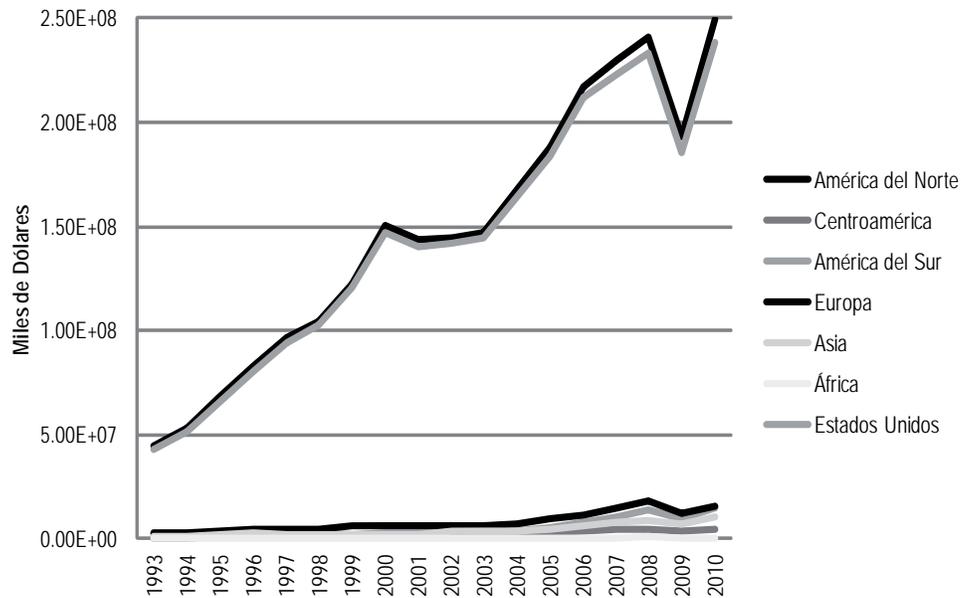
⁹ Nurit Martínez, “Cónsules de Ecuador y Brasil repudian la matanza”, *El Universal*, 26 de agosto de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/77608.html> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

¹⁰ Notimex, “Ecuador pide a México evitar impunidad en masacre de Tamaulipas”, *Esmas*, 26 de agosto de 2010, <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/nacional/199010/ecuador-pide-mexico-evitar-impunidad-masacre-tamaulipas> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

¹¹ “Presidente Funes condena matanza de Tamaulipas y propone reunión con el Presidente de México”, *Diario Co Latino*, 30 de agosto de 2011, <http://www.diariocolatino.com/es/20100830/nacionales/83735/> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

¹² “ONU y OEA condenan matanza en México y piden evitar la impunidad”, *Prensa Libre*, 27 de agosto de 2010, http://www.prensalibre.com/internacionales/ONU-OEA-condenan-matanza-impunidad_0_324567742.html (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

Gráfica 1. Exportaciones de México (1993-2010)



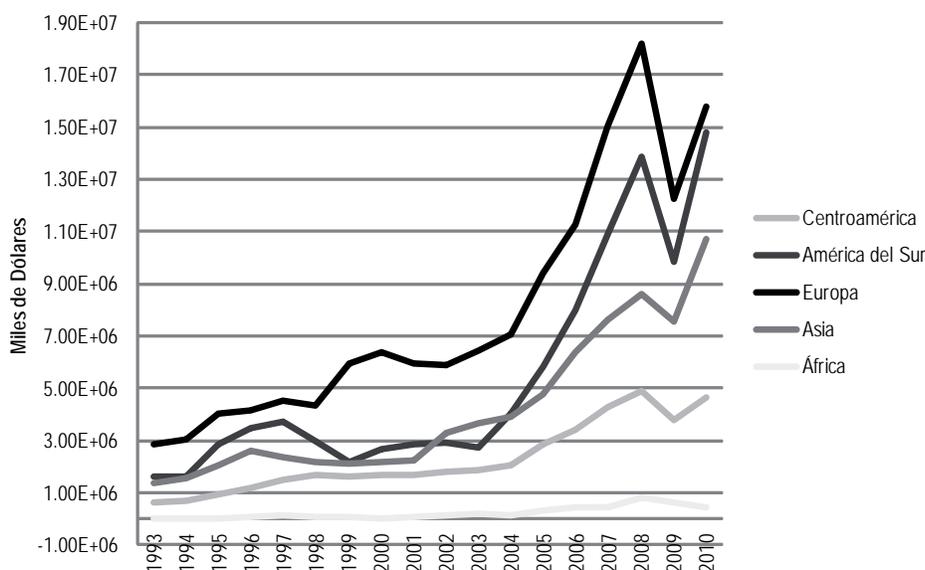
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

Tabla 1. Porcentaje de las exportaciones mexicanas por destino

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Europa</i>	<i>América del Sur</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>Asia</i>	<i>África</i>
1995	83.32	5.08	3.59	1.20	2.57	0.06
1998	87.63	3.71	2.55	1.42	1.87	0.08
2001	88.53	3.74	1.80	1.08	1.40	0.07
2004	87.51	3.74	2.15	1.11	2.10	0.09
2007	82.07	5.54	4.01	1.58	2.80	0.17
2010	79.97	5.30	4.97	1.55	3.59	0.16

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

Gráfica 2. Exportaciones de México (sin Estados Unidos) (1993-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

troamericanos comenzaron a involucrarse más en la situación de sus migrantes y demandaron que las autoridades garantizaran la seguridad de sus connacionales.¹³

Antes del trágico suceso, el gobierno federal ya estaba trabajando en el estado de la frontera sur, incluso en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) se mencionó el Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur para terminar con los abusos a los migrantes.¹⁴ Igualmente, las fuentes de información respecto del trato hacia ellos eran varias: en 2005 el Instituto Nacional de Migración (INM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) publicó su Propuesta de Política Migratoria Integral de la Frontera Sur, y el mismo año la CNDH creó la V^o Visitaduría bajo

la dirección de Mauricio Farah para investigar la situación de los migrantes centroamericanos y, en 2009, la misma instancia puso en funcionamiento el Registro Nacional de Agresiones a Migrantes.¹⁵

El 25 de mayo de 2011 la Ley de Migración —que tuvo su origen en el Senado de la República— fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno, la aprobación de esta ley es uno de los “avances más importantes en materia migratoria que México ha dado en los últimos 80 años”, pues garantiza un sistema efectivo de protección a migrantes, simplifica los trámites de migración, crea un Centro de Evaluación y Control de Confianza para evaluar al personal del INM y armoniza la legislación con los compromisos internacionales.¹⁶

¹³ Silvia Otero, “Tres países piden indagar plagio de migrantes”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36067.html> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

¹⁴ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. En <http://pnd.presidencia.gob.mx/> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable.html> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2011).

¹⁵ Alejandra Beatriz del Carmen Díaz de León Cárdenas, “Creación de redes de cabildeo y presión transnacional: el caso de los migrantes centroamericanos en México”, Tesina de Licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011, pp. 22-23.

¹⁶ Presidencia de la República, *Quinto Informe...*, *op. cit.*, p. 727.

Asimismo, el 27 de enero de 2011 México se convirtió en el primer país de América Latina en establecer “la protección complementaria para las personas que no pueden ser reconocidas como refugiados, pero que se encuentran en peligro (...) de ser sometidas a tortura si regresan a su país”, mediante la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, iniciativa promovida por el Ejecutivo federal.¹⁷

Comentarios finales

En las páginas del Quinto Informe, el gobierno federal destaca los compromisos y los logros en cada uno de los rubros. Para las cuestiones de política exterior, además de lo discutido en este texto, existen otros con temas mencionados, como ser el anfitrión de la Décimo Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-16) y de la Sexta Conferencia de las Partes en Calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP-16), ambas celebradas en Cancún, Quintana Roo del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010,¹⁸ la suscripción de nuevos acuerdos co-

merciales con Perú, las negociaciones de acuerdos con Brasil y el trabajo para concluir los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) (véanse otros indicadores de resultados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Cuadro 2)).¹⁹

En el caso de los dos rubros tratados en este análisis, es difícil determinar qué tan exitosa ha sido la estrategia de diversificación de las exportaciones para disminuir la dependencia del mercado estadounidense. Si bien las tendencias indican un crecimiento del porcentaje de exportaciones totales hacia otros mercados, es difícil determinar si se debe a las políticas federales o a factores como la aceleración del crecimiento económico, las estrategias comerciales de otros países, u otros fenómenos.

En cuanto a la migración, es claro que la respectiva ley y las nuevas acciones para mejorar la situación de los inmigrantes centroamericanos en México son un avance. No obstante, la protección de los migrantes está pendiente, pues la Ley de Migración aún no ha sido reglamentada.²⁰

¹⁷ *Ibid.*, p. 728.

¹⁸ *Ibid.*, p. 705.

¹⁹ *Ibid.*, p. 697.

²⁰ Javier Estrada, “A un año de la masacre en San Fernando, migrantes carecen de seguridad”, *CNN México*, 25 de agosto de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/25/a-un-año-de-la-masacre-en-san-fernando-migrantes-carecen-de-seguridad> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2011).

Cuadro 2. Indicadores de resultados de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2011
<i>Protección y asistencia consular.</i>						
Porcentaje de casos de asistencia consular resueltos favorablemente.	92	81.5	84.0	89.0	92.0	85.0
Porcentaje de casos de protección consular resueltos favorablemente.	69	73.3	68.1	69	67	75
<i>Servicios consulares.</i>						
Número de documentos expedidos a la población mexicana en el exterior y a los extranjeros que viajarán a México o que realizarán trámites ante autoridades mexicanas	3 610 203	4 099 587	4 303 110	4 815 259	3 392 441	4 823 463
<i>Coordinación de la agenda económica, la promoción comercial de México en el exterior y la cooperación internacional.</i>						
Eficacia en la generación de acuerdos económicos internacionales entre México y otros países. 1/	500	485	507	n.a.	n.a.	n.a
Acciones que contribuyen a fortalecer las relaciones económicas y de cooperación de México hacia el mundo.	n.d.	n.d.	274	412	208	272
<i>Promoción y defensa de los intereses de México en el exterior, en los ámbitos bilateral y regional.</i>						
Institucionalización del diálogo político.	d.d.	15	7	6	3	8

1/ Al cierre de 2007 se tenían 500 acuerdos económicos. Durante 2008 se suscribieron 20 más, específicamente 3 en materia de doble imposición (Alemania, Barbados e Islandia), 2 de promoción y protección recíproca de inversiones (Belarus y China), 2 de cooperación comercial (China y Pakistán), 4 de promoción comercial e inversiones (2 con Argentina, 1 con Chile y 1 con Paraguay), 2 de cooperación agropecuaria (China e Indonesia), 3 en materia de energía (India, Indonesia e Islandia), 1 en materia de electricidad con Ecuador, 1 en materia de transporte aéreo con India y 2 de colaboración de cámaras comerciales (Argentina y Chile). Sin embargo, debido a la creación de ProMéxico, quedaron sin efecto los convenios de promoción comercial que Bancomext tenía firmados con sus contrapartes (35), por lo que el número de acuerdos económicos disminuyó a 485 en 2008. A partir de 2010 este indicador salió de la Matriz de Marco Lógico de la SHCP, ya que, de acuerdo con esta dependencia, no reflejaba la diversificación y fortalecimiento de las relaciones económicas de México con el mundo; por esta razón, a petición de la DGPOP no se reportará a partir de 2010.

p/ Datos al mes de julio de 2011.

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

Fuente: Presidencia de la República, "Anexo Estadístico: I. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable", en Quinto Informe de Gobierno, 2011, <http://www.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/anexo-estadístico> (fecha de consulta: 6 de septiembre 2011).

Reportes CESOP

<p style="text-align: center;">2007</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajo 2. Relación México-Estados Unidos 3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 4. Seguridad pública 5. Glosa del Primer Informe de Gobierno 6. Proceso de Reforma del Estado 7. Evaluación y gestión pública 8. Poder Legislativo y opinión pública 	<ol style="list-style-type: none"> 27. Presupuesto social 28. Crisis del agua
<p style="text-align: center;">2008</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Calidad de vida 10. Sector energético 11. El combate a la pobreza 12. Opinión pública y gestión legislativa 13. Infraestructura 14. Competitividad y desarrollo 15. Medio ambiente 16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno 17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009 18. Políticas públicas 	<p style="text-align: center;">2010</p> <ol style="list-style-type: none"> 29. Rumbo al centenario de la Revolución 30. Reforma política 31. Reforma fiscal 32. Reforma del Congreso 33. Órganos electorales locales 34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte 35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur 36. Migración México-Estados Unidos 37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo 38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México 39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno 40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011
<p style="text-align: center;">2009</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. La nueva presidencia de Estados Unidos 20. Proceso electoral 2009 21. Crisis económica 22. Influenza en México 23. Cambio climático 24. Evaluación de la jornada electoral 25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social 26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno 	<p style="text-align: center;">2011</p> <ol style="list-style-type: none"> 41. Telecomunicaciones 42. Seguridad social en México 43. Avances en la implementación de la reforma penal 44. Análisis de resultados del Censo 2010 45. Reforma política 46. Cambio climático 47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México 48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

REPORTESOP

Núm. 49 • Octubre de 2011



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS