

NACIONES UNIDAS



UNITED NATIONS

Sistema de las Naciones Unidas en México

*Common Country Assessment*

# **CCA MÉXICO**

## **2006**

México

## **INDICE**

<b>INDICE .....</b>	<b>2</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>2. LA DINÁMICA DE LAS DESIGUALDADES.....</b>	<b>10</b>
<b>3. VISIÓN DE PAÍS .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1. Economía y el derecho a una vida digna .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2. Política social y ampliación de capacidades .....</b>	<b>44</b>
<b>3.3. Sustentabilidad ambiental .....</b>	<b>64</b>
<b>3.4. Justicia y equidad .....</b>	<b>75</b>
<b>3.5. La construcción de una democracia de ciudadanía .....</b>	<b>88</b>
<b>4. EQUIDAD Y DESARROLLO .....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO 1- Indicadores de México .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO 2- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México .....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>116</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

- México es un país de grandes dimensiones económicas y demográficas. Con 104.9 millones de habitantes es el undécimo país del mundo en población y con un PIB nominal de 768 mil millones de dólares se colocó en 2005 como la treceava economía del mundo. México cuenta con un PIB *per cápita* real por encima de los 9 mil dólares anuales, el tercero más alto de América Latina. Asimismo, en términos de desarrollo humano México es ubicado ya entre los países de 'desarrollo humano alto' con un IDH de .814 .
- No obstante, en México alrededor del 47% de la población vive aún en condiciones de pobreza, estando el 18.2% en situación de pobreza alimentaria o extrema. Esto es reflejo de la característica central del país: la desigualdad. México se encuentra entre los países más desiguales del mundo con un índice de Gini de alrededor de .617. Así, en términos de ingreso el decil más rico contaba con el 46% del total de la riqueza y los cuatro deciles más pobres con únicamente el 9%. Las disparidades en ingreso se agregan a las inequidades en términos de acceso a servicios públicos, ejercicio de los derechos humanos y marginación entre estados, y entre municipios al interior de los estados. Ello implica que en términos de desarrollo humano, coexistan en México localidades con valores por debajo de países africanos y ciudades con mediciones similares a las de países más desarrollados.
- Las condiciones de desigualdad son particularmente notorias en algunos grupos poblacionales y regiones. En 2005, por ejemplo, en las zonas rurales, 32.3% de sus habitantes vivía en pobreza alimentaria, comparado con 9.9% que vivía en las zonas urbanas. La distinción es mayor si comparamos a la población indígena con la población no indígena. Los indígenas son más pobres, presentan tasas de mortalidad materna e infantil mayores, tienen un menor acceso a la educación, desertan más de ésta, y acceden restrictivamente a empleos formales y/o bien remunerados.
- México es hoy un país con una economía abierta y un comercio liberalizado. La política macroeconómica, si bien ha tenido un relativo éxito en sus objetivos prioritarios de estabilizar la inflación y reducir el déficit fiscal, no ha sido suficiente para estimular la inversión, el crecimiento, la creación de empleos, y la reducción de las desigualdades y la pobreza. México ha exhibido durante los últimos veinticinco años una dinámica de crecimiento insuficiente e inestable, que no ha logrado integrar actividades económicas y regiones de las cuales depende una buena parte de la ocupación y el empleo de los grupos más pobres del país. Asimismo, el país enfrenta retos para su inserción competitiva en el mercado mundial, provenientes centralmente del liderazgo de los países asiáticos, pero también de la inversión pública reducida en proyectos productivos, infraestructura y generación insuficiente de capital humano. Ello ha implicado la disociación entre el crecimiento comercial y las políticas de desarrollo domésticas por un lado, y entre las políticas de estabilización macroeconómica y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- En consecuencia, el crecimiento sectorial mexicano ha sido asimétrico, centrándose en los sectores secundario y terciario que generan la mayoría de empleos en el país. No así en el sector agropecuario, en el que se identifica una clara distinción entre grandes productores (sobre todo en el Noroeste del

país) que se han insertado exitosamente en las dinámicas del libre comercio y los pequeños productores que no sólo se encuentran excluidos de los mercados internacionales, sino que se encuentran seriamente amenazados por la importación de productos agrícolas. La inserción laboral de los y las jóvenes y el acceso a un trabajo de calidad son factores muy importantes que inciden en la desigualdad de ingresos y determinan el grado de marginación / exclusión de la población. El nivel de éxito para obtener un trabajo satisfactorio en gran medida depende de las oportunidades de haber tenido acceso a la educación básica y secundaria completa y de haber tenido la oportunidad de adquirir las competencias laborales necesarias a través de una formación profesional adecuada. Aunque esta situación no se refleja de igual manera entre las mujeres, a quienes el mercado compensa de manera desigual frente a sus contrapartes masculinas. Un ejemplo claro se aprecia con el índice de discriminación salarial<sup>1</sup> observado en 2004, el cual muestra que para lograr la equidad salarial, el salario de las mujeres debería incrementarse en 8.8%. Cabe señalar que en el caso de funcionarios públicos y privados, el índice registrado fue de -31.3%.

- Los efectos distributivos y sectoriales del modelo económico y la apertura comercial no se han traducido en una dinámica de crecimiento que resuelva las carencias de acceso a empleo y trabajo digno. Esto es, no sólo ha habido un crecimiento del sector informal de la economía, sino que se percibe un proceso de 'precarización' del trabajo formal. Ello implica menores ingresos laborales y la ausencia de prestaciones sociales asociadas al trabajo; esto es, la imposibilidad para muchos mexicanos y mexicanas de encontrar en el trabajo una puerta de salida a sus condiciones de pobreza o las de sus hijos.
- Las presiones demográficas en el mercado laboral, así como la ausencia de oportunidades de empleo digno han incentivado el crecimiento de los flujos migratorios netos hacia los Estados Unidos, que se estiman en alrededor de 600 mil individuos para el año 2006. Ello implica una pérdida en capital humano, pero también la recepción masiva de remesas. No obstante, no existe evidencia conclusiva que permita vincular a las remesas con la reducción de la pobreza (particularmente la pobreza extrema) y con la generación de proyectos productivos en las localidades receptoras.
- La política social presenta también retos importantes en un contexto globalizado, en el que se debe constituir un vínculo entre la apertura y el crecimiento económicos y la distribución equitativa de capacidades productivas entre los individuos, que rompa con la transmisión generacional de la pobreza. Por ejemplo, aún cuando el país dispone de alimentos suficientes para cubrir un consumo diario *per cápita* de 3,000 calorías, existen en el país localidades y grupos poblacionales con un consumo calórico diario por debajo del mínimo recomendado, particularmente en el sureste y entre la población indígena. Esto tiene consecuencias directas en los niveles de desnutrición de la población, y por tanto en los niveles de salud, particularmente en el caso de madres e hijos.

---

<sup>1</sup> El índice de discriminación salarial muestra que las mujeres reciben un menor salario que los hombres dentro de un mismo puesto de trabajo –controlando la calificación en la ocupación (medida a través de la escolaridad) y con una duración igual de jornada de trabajo. El índice se obtiene dividiendo el salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, menos el promedio de escolaridad de las mujeres y los hombres; entre la relación del salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, multiplicado por cien. Véase: INEGI (2007).

- México ha logrado reducciones sustanciales en las tasas de mortalidad materna e infantil. No obstante, en ambos casos existe un problema de desigualdad entre estados y entre grupos poblacionales (rural vs. urbano, indígena vs. no indígena). La mortalidad materna sigue constituyendo un problema de salud pública en el país y ha sido identificada como la Meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con menores avances para su cumplimiento; esto debido a que los indicadores sobre mortalidad materna, si bien muestran un descenso, no dejan de representar un problema prioritario y una llamada para reforzar la atención hacia las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, particularmente a través del acceso a servicios calificados de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar. La tasa de mortalidad materna ha mostrado un ligero descenso de 2000 a 2005. En el primer año, ésta fue de 7.3 muertes por 10 mil nacidos vivos y en el segundo llegó hasta 5.9 muertes por 10 mil nacidos vivos. Las desigualdades en las condiciones de salud se asocian con desigualdades en la calidad de los servicios de salud, debido entre otras cosas al nivel de fragmentación en los servicios públicos de salud.
- México muestra ya una tasa de matriculación en educación primaria superior al 99%. No obstante, existen todavía rezagos y disparidades tanto en acceso como en calidad de la educación, que se agravan en los niveles de secundaria, medio superior y superior, cuyas coberturas se encuentran en 88.2%, 54.9% y 21.9% respectivamente. En el nivel superior la asistencia es la más baja para ambos sexos y persiste la brecha de género: 14.8% de la población masculina de 20 a 29 asiste a una institución de enseñanza frente a 12.8% de la población femenina. Esto, vinculado con la calidad y la relevancia a las necesidades del mercado laboral, genera un reto serio para la inserción laboral y el empleo digno, el desarrollo humano y el derecho a una vida digna. Así, se calcula que en 2005 alrededor de 1.2 millones de niños y niñas entre 5 y 14 años no asistían a la escuela. Esto se vincula con la inserción temprana de niños y niñas al mercado laboral, y a los trabajos domésticos en el caso de las niñas, lo cual incentiva la deserción escolar y la prolongación de sus condiciones de pobreza. Cabe mencionar que se presenta una mayor deserción escolar entre la población masculina en todos los niveles. Aunque en el caso de las mujeres, el índice de absorción en el nivel medio es menor que el de los hombres. En cuanto a la calidad educativa, las disparidades arrojadas por la evaluación de la OCDE (PISA) no son menores, particularmente entre áreas rurales y urbanas, así como entre localidades indígenas y no indígenas.
- Las políticas económicas en México no han integrado aún criterios de sustentabilidad ambiental como un elemento central. Los retos son aún significativos en materia de contaminación del aire, agua, suelos y manejo de residuos, así como en cuanto al uso sostenible del agua, recursos forestales y protección de la biodiversidad. Los efectos económicos son directos, en tanto que los procesos productivos del país son altamente sensibles a las condiciones climáticas. Ello se vincula necesariamente con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones en situación de pobreza frente a desastres naturales, dado que éstas tienden a vivir más frecuentemente en asentamientos irregulares, con condiciones de calidad de vivienda e infraestructura menores, que afectan particularmente a las mujeres quienes se ven sometidas a mayores cargas de trabajo cuando no cuentan con los servicios necesarios.

- La desigualdad socioeconómica influye igualmente en el acceso y la calidad del agua, así como con la exposición diferenciada a residuos contaminantes, que impone costos desiguales a la salud de la población. Así, México enfrenta retos importantes en cuanto a la generación de políticas de desarrollo sostenible y la reducción de contaminantes (i.e. generación de energía); y también en cuanto a la vinculación entre pobreza y distribución desigual de los beneficios del desarrollo económico y costos del deterioro ambiental.
- En México existe todavía un acceso desigual a la justicia que se relaciona con un conjunto de prácticas discriminatorias, con un sistema de justicia penal inquisitorio y la ausencia de autonomía del Ministerio Público respecto al poder ejecutivo. Por otra parte, el fortalecimiento del Estado de Derecho se enfrenta a prácticas cotidianas de corrupción e impunidad que reducen la confianza de los ciudadanos en los cuerpos policíacos y en el sistema de impartición de justicia, y en consecuencia la tasa de denuncia de crímenes. Ambos aspectos han impactado negativamente en la seguridad pública, lo que coloca a los/las ciudadanos/as en una situación de indefensión y vulnerabilidad frente al crimen. La situación de vulnerabilidad legal es particularmente visible en el caso de algunos grupos poblacionales como indígenas, niños y niñas, migrantes y mujeres. Los niños padecen en mayor medida maltrato por negligencia o físico severo que las niñas, al contrario de los otros tipos de maltrato, como el abuso sexual, en el cual las niñas y las mujeres son víctimas en mayor medida. La violencia contra las mujeres constituye la violación más recurrente de los derechos de las mujeres, en cuya base se encuentra la discriminación y el desigual acceso y control de recursos. La cultura machista y la impunidad que la sostienen y reproducen constituyen los retos más acuciantes a los cuales se enfrenta el Estado mexicano para avanzar en los objetivos de igualdad y equidad. La violencia de género se observa en la vida privada tanto como en la pública, en las instituciones y en el marco jurídico.
- México es hoy una democracia electoral en proceso de consolidación. Dicho momento histórico requiere de un proceso de ciudadanización de los espacios de decisión; esto es, la inclusión de ciudadanos y ciudadanas en el centro del ejercicio democrático de gobierno. El andamiaje institucional de la democracia mexicana cierra las puertas para la incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas, inhibe la generación de acuerdos entre poderes, niveles de gobierno y partidos políticos; y permite la influencia excesiva de grupos de presión organizados y/o poderosos. Lo anterior ha implicado una sensación de ineffectividad política por parte de los/las ciudadanos/as, una situación permanente de parálisis y conflicto entre actores políticos y la imposibilidad de que democracia mexicana genere los bienes públicos demandados por sus ciudadanos/as.
- Los retos actuales del proceso de desarrollo económico y social requieren adecuar el papel del Estado mexicano para no solamente incluir funciones regulatorias y de estabilización macroeconómica, sino también las redistributivas y promotoras de la cohesión social y de mejoras en la equidad, judiciales y de seguridad. Este es el perfil de un Estado capaz de ejercer su papel como el principal titular institucional de responsabilidades de proteger y facilitar el ejercicio por parte de los habitantes del país de sus derechos humanos.

- Como reflejo de la democratización mexicana, se han instituido políticas formales de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se ha incrementado la participación de México en foros internacionales sobre derechos humanos, en particular en el recién creado Consejo de Derechos Humanos.
- En suma, México se enfrenta a la necesidad de reducir sus niveles de desigualdad y generar políticas de desarrollo progresivas, estables y eficientes. Esto es, reducir las brechas en el ejercicio de derechos entre los y las mexicanas y dar posibilidad a las potencialidades individuales de desarrollo. Esto no es otra cosa que libertad, lo que implica una oportunidad única para vincular ambas esferas; identificar en la dotación de capacidades individuales y la reducción de la desigualdad una condición necesaria para el crecimiento económico y su traducción en desarrollo.

# 1. INTRODUCCION

En este documento, el equipo de las Naciones Unidas en México busca reflejar su visión de un país que crece y se abre pero que al mismo tiempo vive preocupantes desigualdades que no permiten el desarrollo de las capacidades potenciales de todos sus hombres y mujeres, y en consecuencia el ejercicio pleno de sus derechos.

Es indudable que los derechos humanos ocupan un lugar central en el conjunto de la misión de las Naciones Unidas. En el informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” se reafirma la importancia de los derechos humanos como uno de los tres principales objetivos de las Naciones Unidas, junto con el desarrollo y la seguridad, y recuerda que la protección de los derechos humanos es imprescindible para edificar un mundo más seguro y prospero.<sup>2</sup>

En este sentido, México es Estado Parte de los instrumentos más importantes en materia de derechos humanos,<sup>3</sup> lo que implica que ha asumido obligaciones a nivel internacional de respetar y garantizar los derechos humanos de su población. Estas obligaciones se reflejan a nivel interno a través del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establece que los tratados internacionales constituyen Ley Suprema de la Unión.

Si bien los principios básicos de derechos humanos disfrutan de un acuerdo universal, la distancia que media entre los instrumentos disponibles y la realidad es considerable.<sup>4</sup> La principal conclusión del presente informe refleja esta situación toda vez que el Estado no ha cumplido a cabalidad con su obligación de garantizar a las personas que viven en México sus derechos humanos, lo que se ha convertido, a lo largo del tiempo, en el mayor obstáculo para el desarrollo del país.

Desde 1945, entre la ONU y México ha existido una relación de respeto, responsabilidad e iniciativa. Las actividades de la Organización en el país han estado estrechamente vinculadas con los acontecimientos y situaciones históricas nacionales.

Por otro lado, el mundo también ha cambiado. La ONU ha tenido que adaptarse a la evolución que la comunidad internacional ha vivido durante la segunda mitad del siglo XX y el inicio del XXI. Muchos han sido los cambios en el ámbito mundial que influyeron en la búsqueda de una reforma de la Organización.

Una importante dimensión de la agenda de la reforma de las Naciones Unidas es darle mayor coherencia a los servicios que ofrece la Organización en el país, representada por agencias, fondos y programas. En este sentido, el Sistema de las Naciones Unidas en México ha puesto en marcha un proceso de identificación de los principales desafíos del país, para apoyar los procesos nacionales y fortalecer el desarrollo nacional.

En este documento, se identifican conjuntamente los desafíos de México y las áreas de oportunidad en las que Naciones Unidas puede apoyar el proceso nacional de desarrollo, ofrecer mejores servicios al país y acompañar al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Hacia Un Concepto más Amplio de Libertad, 2005 (A/59/2005 add.3).

<sup>3</sup> Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano 2004; La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005. p. 239.

<sup>4</sup> Op. cit 1, página 7.



En este sentido, la reducción de las desigualdades (sociales, regionales, por sexo, edad o etnia) debe ser el punto nodal de la agenda de desarrollo del país. Su combate permite generar un círculo virtuoso que repercutiría favorablemente en las demás problemáticas nacionales y apuntalaría el cumplimiento de los derechos humanos. Si la desigualdad es entendida como la brecha en el ejercicio de los derechos, el establecimiento de políticas estables, eficientes y progresivas permitiría su reducción a la vez que detonaría un crecimiento económico más equitativo y estable.

En el capítulo 2 se analizan las dinámicas de las desigualdades y se realizó un diagnóstico de la desigualdad en México, asociada a los grupos poblacionales identificados y entendida como una brecha en el ejercicio de los derechos.

El capítulo 3 es la visión del Sistema de Naciones Unidas de país. Cada sub-capítulo es una pieza temática de la propuesta de un círculo virtuoso, esto es, la reducción de la desigualdad como la manera de generar un crecimiento sostenido con equidad (3.1); como un requisito para la generación de capacidades (3.2); como un elemento indispensable para el desarrollo sustentable (3.3); como una condición necesaria para el ejercicio pleno de derechos (3.4); y finalmente, como un factor de incidencia positiva en el ejercicio ciudadano de la democracia (3.5).

De este modo, la estructura de cada sub-capítulo de la visión de país se basa en tres elementos principales. En primer lugar, un análisis sobre la problemática planteada en el capítulo vinculada a la desigualdad. En segundo lugar, la construcción de un círculo virtuoso derivado del análisis de los vínculos causales entre los asuntos tratados en el capítulo y la desigualdad. En tercer lugar, la identificación de políticas estables, eficientes y progresivas asociadas a la propuesta de círculo virtuoso. En el último capítulo del documento se comprobará cómo la igualdad es el pegamento que permitirá que el círculo virtuoso sea una realidad.

México ha cambiado a la par del mundo. Es por eso que Naciones Unidas se reforma y adapta a estos cambios con el afán de entregar al país un servicio más acorde a los desafíos y prioridades nacionales.

## 2. LA DINÁMICA DE LAS DESIGUALDADES

### 2.1 México: país dinámico y desigual

México es un país vasto en términos demográficos y económicos. Con 104.9 millones de habitantes en el año 2006<sup>5</sup>, es el undécimo país del orbe y el segundo en América Latina por el tamaño de su población. El volumen de su economía – un PIB de 768 mil millones de dólares en 2005<sup>6</sup> – lo coloca en el lugar mundial número trece y en el segundo de América Latina. El progreso alcanzado por el país en cuanto al desarrollo de las capacidades humanas lo ubica ya entre los países de “desarrollo humano alto”, en el lugar número 53 a escala mundial<sup>7</sup>.

El dinamismo de la población, la economía y la sociedad mexicanas quedan de manifiesto en diversos indicadores de los cambios y las transiciones que atraviesa el país: de ser uno de los países con más alto crecimiento demográfico (cerca de 3.5% anual) en el mundo, a mediados de los años sesenta del siglo XX, en la actualidad muestra una tasa de crecimiento de 0.9%<sup>8</sup>, cuya progresiva reducción continuará durante la primera mitad del siglo XXI; su población, en consecuencia, entrará en un proceso de envejecimiento demográfico cada vez más evidente. En 2005 la población de 60 años y más era de 8.3 millones, de los cuales 4.4 eran mujeres y 3.9 hombres. En relación con la población total, representaba 8%. Se prevé que para 2030 las mujeres, de 60 años y más representen 18.7% del total de mujeres y los hombres el 16.2% (Conapo, 2006). El resultado de la disminución de la fecundidad y el incremento en la esperanza de vida, tiene implicaciones importantes para los sistemas de pensión y jubilación así como para el sistema de salud, al tiempo que se abre la llamada “ventana de oportunidad demográfica”, al pasar por un periodo en el que las tasas de dependencia económica tendrán sus mínimos históricos (entre 2010 y 2030, aproximadamente).

A la par, la economía nacional ha pasado por casi tres décadas de fluctuaciones en cuanto a su crecimiento. Mientras que entre 1934 y 1981 el PIB *per cápita* tuvo un crecimiento real de 3.18% promedio, entre 1982 y 2000 lo hizo a una tasa de 0.47%.<sup>9</sup> La economía mexicana tuvo una profunda caída del PIB en 1995 (-6.2%), cuyos efectos se extienden a lo largo de diez años. Recientemente, en 2005 se logró un crecimiento real de 3.0 % y, en términos *per cápita*, del 1.9 %<sup>10</sup>.

Los desfases entre la dinámica poblacional y la económica continuarán siendo uno de los mayores desafíos del país en el siglo XXI. Esta compleja relación se expresa no sólo en la mencionada “ventana de oportunidad” o “bono demográfico”, cuyo aprovechamiento efectivo dependerá, fundamentalmente, del éxito que se logre en fortalecer las capacidades productivas de las nuevas generaciones y, sobre todo, en generar los empleos de calidad con la oportunidad y el ritmo que requiere el país. Otra manifestación de esta compleja relación es el monto y las implicaciones de la migración de mexicanos hacia el exterior (principalmente hacia los Estados Unidos de América): este flujo migratorio ha alcanzado magnitudes muy notables (581 mil personas por año como saldo migratorio neto en 2005)<sup>11</sup>, que colocan a México en el

<sup>5</sup> CONAPO-INEGI. 2006. “Conciliación de cifras demográficas a partir del Censo de Población y Vivienda 2005 y de la revisión de indicadores demográficos 1980-2006.” México.

<sup>6</sup> World Bank. 2006. *World Development Report 2007*. Washington D.C.

<sup>7</sup> PNUD. 2005. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*. Nueva York.

<sup>8</sup> CONAPO-INEGI. *Op.cit.*

<sup>9</sup> Cálculos hechos con base en la serie de tiempo de Angus Maddison: <http://www.ggdc.net/Maddison/>

<sup>10</sup> Gobierno de la República. *Informe Presidencial 2006. Anexo Estadístico*. México, septiembre de 2006.

<sup>11</sup> CONAPO-INEGI. *Op. cit.*

primer lugar mundial como expulsor de migrantes, y en el caso de la migración femenina la tendencia es a incrementarse. Hoy representan ya la mitad del total. México continúa presentando grandes rezagos y profundas desigualdades en diversos aspectos, vitales para su población y para su desarrollo. Aún cuando el PIB *per cápita* real supera ya los 9,000 dólares, con lo cual México ocupa el tercer lugar en América Latina<sup>12</sup>, 47 % de su población – alrededor de 49 millones de personas – vive todavía en condiciones de pobreza; y de ellas, 18.2 millones se encuentran en situación de pobreza alimentaria o extrema<sup>13</sup>.

El patrón de distribución de la población y de la localización de las actividades económicas es aún polarizado, a pesar de que algunas de sus manifestaciones se hayan atenuado. Si bien ha disminuido el poder de atracción de las grandes metrópolis y se han diversificado las opciones migratorias al interior del país, los contrastes siguen siendo notables: siete ciudades de más de un millón de habitantes concentran 30 % de la población del país, en tanto que una cuarta parte de ésta reside en casi 200 mil localidades con menos de 2,500 habitantes. Entre estas últimas, cerca de 64 mil localidades (en las cuales viven cinco millones de personas) se encuentran completamente aisladas, fuera del área de influencia de cualquier ciudad o centro de población y lejos de una carretera, 92 % de ellas presentan un grado de marginación alto o muy alto, por lo que el desafío de asegurar por lo menos un satisfactorio nivel de provisión de servicios básicos sigue siendo uno de los mayores retos para las políticas sociales<sup>14</sup>.

El polarizado patrón de desarrollo territorial refuerza los procesos de deterioro ambiental en sus diversas formas. La pronunciada concentración urbana y metropolitana es indisoluble de las presiones sobre la disponibilidad y calidad de recursos naturales básicos como el aire y el agua. Los suelos afectados por algún tipo de degradación representan ya 45 % de la superficie total del país. Los distintos tipos de bosque registran tasas anuales de deforestación entre 0.15 y 1.24 % anual; al respecto, es relevante anotar que el principal destino de las superficies de forestadas era el de convertirse en terrenos agrícolas o de pastoreo; sin embargo, la superficie agrícola no ha aumentado de manera significativa en los últimos años, lo que sugiere que la destrucción de los ecosistemas naturales no se ha traducido en un incremento real de las áreas productivas. Además de la pérdida de una invaluable riqueza biológica del país, con efectos desiguales para distintos grupos sociales y regiones, resaltan las implicaciones económicas directas: los costos totales por agotamiento y degradación ambiental han representado cada año, de 1993 a 2004, alrededor del 10 % del PIB nacional<sup>15</sup>.

## 2.2. Las dimensiones de la desigualdad

Los aspectos o dimensiones de la desigualdad son múltiples. Asimismo, se manifiestan a través de diferentes ángulos, como son las disparidades entre distintas unidades político-administrativas, entre el campo y la ciudad, entre unas regiones y otras del país, entre los diversos grupos y estratos socioeconómicos, entre las mujeres y los hombres, entre grupos étnicos y entre unas generaciones y otras.

---

<sup>12</sup> Gobierno de la República. *Op. Cit.*

<sup>13</sup> SEDESOL. 2006. Doblecarta. Semanario de información socioeconómica. Año 5 (205): 2 al 8 de Octubre.

<sup>14</sup> CONAPO, 2002. *Centros Proveedores de Servicios: una estrategia para atender la dispersión de la población.* México.

<sup>15</sup> SEMARNAT. 2006. *Informe de la situación del medio ambiente en México 2005.* México.

La desigualdad puede ser entendida como una brecha en el ejercicio de derechos. Ello, en tanto que la pobreza es una manifestación de libertades constreñidas y en consecuencia, de derechos humanos incumplidos.

El ejercicio de estas libertades fundamentales se ve restringido si el individuo se encuentra excluido del desarrollo. Este fenómeno se manifiesta tanto en las asimetrías de acceso a los bienes y servicios como en la frágil inserción de la población en el sistema productivo.

### **Desigualdad e ingreso monetario**

La desigualdad en la distribución del ingreso es un fenómeno que se encuentra arraigado en la historia de México, en la que se ha mantenido un nivel generalmente elevado en la concentración del ingreso. Los datos evidencian que a la par que se mantiene un elevado nivel de desigualdad, evidenciado en el coeficiente de Gini que pasó de 0.593 a 0.617 entre 1995 y el año 2000. En términos de la distribución del ingreso, al 10% más rico correspondía aproximadamente 46% del total de ingreso y a los primeros cuatro deciles casi 9%.<sup>16</sup>

Entre las entidades federativas del país con mayores desigualdades en el ingreso se encuentran Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Querétaro, Michoacán y Zacatecas, con un coeficiente de Gini que oscila entre 0.708 y 0.651, lo que se traduce en que 20% de los hogares más ricos disponen del entre 70 y 76% de los ingresos totales, mientras que 20% de los hogares más pobres participan con casi 1% de los ingresos totales del país<sup>17</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el índice de Desarrollo Humano relativo a Género (IDG) calculado por el PNUD para México, indica que la dimensión en la cual se manifiesta mayor desigualdad entre mujeres y hombres es precisamente en el ingreso, así como los obstáculos que ciertos grupos de la población enfrentan para poder participar en la vida pública.

### **Desigualdad y marginación**

El índice de marginación permite discriminar unidades geográficas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios bajos y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, como puede ser la falta de servicios de salud, equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas.

En el año 2005, la estimación del índice de marginación para los 2 454 municipios confirma que México está marcado por una profunda desigualdad en la participación del proceso de desarrollo ya que casi la mitad de los municipios (1 254), donde viven

---

<sup>16</sup> Alejandro Tuirán Gutiérrez. 2006. "La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México." México: CONAPO.

<sup>17</sup> Los indicadores de la concentración del ingreso muestran que la inequidad está relacionada con la distribución territorial de la población, particularmente con el tamaño de localidad. La distribución del ingreso por tamaño de localidad presentaba enormes brechas: el promedio de ingresos monetarios por hogar en las localidades menores de 2 mil 500 habitantes era de apenas 696 pesos, en cambio, en las ciudades de 500 mil y más habitantes llegaba a los 2 241 pesos, es decir, 3.2 veces más ingresos en promedio en 2000. (Tuirán, 2006).

17 millones de personas, es decir, 16.5% de la población del país tienen un grado de marginación alto o muy alto<sup>18</sup>.

Estos resultados guardan plena congruencia con los que arroja el Índice de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Mexicana (IDN)<sup>19</sup> y que ponen de manifiesto las grandes disparidades regionales en el acceso a los servicios y, por consecuencia, en el disfrute de los derechos de la población.

En el territorio nacional, las entidades federativas con grado de marginación muy alto son Guerrero, Chiapas y Oaxaca donde vive 10.6% de la población nacional, esto es, 10.9 millones de personas. La intensidad de las privaciones en esas tres entidades es elevada y la padecen proporciones significativas de la población. Tan sólo en Guerrero, el estado con mayor marginación en el año 2005, 20% de su población de 15 o más años de edad es analfabeta y 36% no terminó la primaria; más de uno de cada cuatro habitantes ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; seis de cada cien habitantes reside en viviendas sin energía eléctrica; tres de cada diez sin agua entubada; uno de cada tres con piso de tierra y más de la mitad ocupa viviendas en condiciones de hacinamiento<sup>20</sup>.

Con índice de marginación alto se encuentran ocho entidades federativas; estas son, en orden de importancia, Veracruz, Hidalgo, San Luís Potosí, Puebla, Campeche, Michoacán, Tabasco y Yucatán, donde viven 25.8 millones de personas, esto es, 25 % de la población nacional. Los índices de marginación confirman que el sur del país conforma una macro región donde la desigualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios ponen en clara situación de desventaja social a proporciones significativas de la población<sup>21</sup>.

## **Desigualdad y desarrollo humano**

El enfoque del desarrollo humano parte de la concepción del desarrollo como libertad, es decir, el proceso de la ampliación de las posibilidades que tienen los individuos para elegir entre distintas opciones de vida. La libertad de los individuos y, por tanto, sus posibilidades de elegir requiere, entre otras cosas, de un conjunto de capacidades básicas que permitan el ejercicio de esa libertad: alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad en que vive, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno.

El estado general del desarrollo humano nacional en México, medido por el índice de desarrollo humano (IDH)<sup>22</sup>, ha mejorado notablemente durante las últimas décadas. Sin embargo, existen importantes disparidades entre las entidades federativas que conforman al país. Las mejores condiciones de desarrollo humano se concentran principalmente en los estados del norte, mientras que las condiciones menos favorables lo hacen en el sur-sureste (ver gráfico 1).

---

<sup>18</sup> CONAPO. 2006. "Índices de marginación 2005." México: Secretaría de Gobernación.

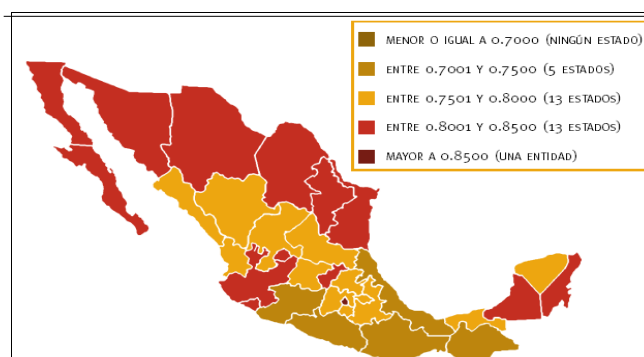
<sup>19</sup> Desarrollado por UNICEF México, este instrumento es un indicador de los avances y desafíos en el bienestar de niños y adolescentes mexicanos, bajo el enfoque del cumplimiento de sus derechos.

<sup>20</sup> CONAPO. 2006. *Op.Cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> El IDH está compuesto por tres dimensiones que corresponden a las tres capacidades básicas antes mencionadas, cada una con su indicador respectivo: salud (medida por la esperanza de vida al nacer); educación (medida las tasas de alfabetización y de matriculación escolar); e ingreso (aproximado por el Producto Interno Bruto *per cápita*).

**Gráfico 1: Índice de desarrollo humano por entidad federativa, 2002**



Al estimar la desigualdad nacional en desarrollo humano se aprecia que alrededor de dos terceras partes de ella proviene de la desigualdad que existe entre los municipios que forman a los estados, mientras que solamente una tercera parte proviene de la desigualdad que existe entre los propios estados. Son diversos los factores que influyen sobre los niveles de IDH, tales como la dependencia de la actividad rural, la dispersión y densidad poblacionales.<sup>23</sup>

Las mujeres mexicanas ocupan un lugar desigual frente a los resultados del desarrollo humano, lo cual se advierte en el hecho de que en ninguna entidad federativa y en ningún municipio del país el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres cuando se toma en consideración la salud, la educación y el ingreso. Más aún, la evidencia disponible muestra que las pérdidas en el nivel promedio del desarrollo humano son provocadas por la desigualdad entre hombres y mujeres en hasta un 50%.

### 2.3 La pobreza como una manifestación de la desigualdad

El Plan de Acción de Viena de 1993 subrayó que la pobreza, y en especial la pobreza extrema, inhibe y obstaculiza el pleno goce de los derechos humanos.<sup>24</sup> El concepto de pobreza se ha ampliado para dejar de verse como la carencia de recursos económicos, sino como una limitación a las oportunidades de las personas y el desarrollo de sus capacidades. De esta manera se hace evidente la relación estrecha que guarda la pobreza con los derechos humanos, pues una persona que vive en un contexto de pobreza ve limitadas enormemente sus oportunidades de ejercer sus derechos.<sup>25</sup>

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2005, para el año 2005 47% del total de habitantes del país vive en pobreza patrimonial<sup>26</sup> (48.9 millones), mientras

<sup>23</sup> PNUD. 2005. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2004." México: Ediciones Mundi-Prensa.

<sup>24</sup> Véase párrafo 25 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

<sup>25</sup> Sobre la relación entre pobreza y derechos humanos véase el estudio realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado: *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Ginebra-Nueva York, Naciones Unidas, 2004.

<sup>26</sup> En el año 2001 se estableció en México un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CT), coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. Este comité propuso un criterio de medición para estimar los datos "oficiales" de la pobreza. La metodología utiliza el ingreso *per cápita* total de los hogares, incluyendo los ingresos monetarios y no-monetarios. La categorización de los niveles de pobreza utilizada por el CT es la siguiente: 1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente para adquirir bienes alimenticios necesarios. 2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación (equivalentes a la

que 24.7% es pobre de capacidades (25.7 millones) y 18.2% se encuentra en pobreza alimentaria (19 millones).<sup>27</sup> Considerando la evolución de los niveles de pobreza en el período 2000-2005, la pobreza patrimonial en el ámbito nacional se redujo de 53.6 a 47% (3.8 millones de personas), mientras que la pobreza de capacidades disminuyó de 31.8 a 24.7% (5.5 millones de personas) y la pobreza alimentaria descendió de 24.1 a 18.2% (4.8 millones de personas).<sup>28</sup>

Por su parte, la comparación de los niveles de pobreza entre 2004 y 2005 no muestra cambios estadísticamente significativos. En el ámbito urbano destaca la reducción de la pobreza de capacidades de 17.8 a 15.8% y de patrimonio, que pasó de 41.1 a 38.3%. Sin embargo, en las zonas rurales los cambios detectados, aunque estadísticamente no sean significativos, demuestran un leve incremento de la pobreza en las cifras puntuales, tanto en términos absolutos como relativos<sup>29</sup>.

**Tabla 1.**<sup>30</sup>

Evolución de la pobreza en México 2000- 2005				
(Porcentaje de personas)				
	2000	2002	2004	2005
<b>Nacional</b>				
Alimentaria	24.1	20.0	17.4	18.2
Capacidades	31.8	26.9	24.7	24.7
Patrimonio	53.6	50.0	47.2	47.0
<b>Rural</b>				
Alimentaria	42.4	34.0	28.0	32.3
Capacidades	49.9	42.6	36.2	39.8
Patrimonio	69.2	64.3	57.4	61.8
<b>Urbana</b>				
Alimentaria	12.5	11.3	11.0	9.9
Capacidades	20.2	17.2	17.8	15.8
Patrimonio	43.7	41.2	41.1	38.7

Fuente: SEDESOL, 2006. Doblecarta. Semanario de información socioeconómica, Año 5, N°205, del 2 al 8 de Octubre.

## 2.4 Grupos Específicos

### Población indígena

Tal vez ninguna otra dimensión exprese tan crudamente la desigualdad como la situación social y económica de los pueblos indígenas de México. A casi 90 años de haberse promulgado en el país una de las Constituciones Políticas de mayor contenido social en el mundo, y casi quince años de que se incorporó el reconocimiento al carácter "pluricultural" de la Nación (1992), así como a los "derechos de las comunidades y los pueblos indígenas" (2001), este sector de la población continúa presentando enormes rezagos y condiciones de desigualdad. Las comunidades indígenas tienen enormes rezagos en satisfactores esenciales, como servicios básicos, infraestructura y equipamiento. El analfabetismo, el desempleo, la carencia de tierra, las altas tasas de morbilidad por causas evitables y las grandes limitantes

---

línea de pobreza alimentaria), cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente como para realizar las inversiones aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar. 3. Pobreza de patrimonio: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud (equivalentes a la línea de pobreza de capacidades), cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar. Para más información ver: Székely Pardo, Miguel, 2005. *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México, Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>27</sup> SEDESOL. 2006. *Op. Cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> El tema de pobreza se refiere directamente con el Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para conocer la evolución de las metas asociadas a este objetivo en el caso de México ver el anexo incluido al final de este documento.

de acceso y utilización de los servicios por barreras geográficas, económicas y culturales, son problemas que afectan a la mayoría de comunidades indígenas y con mayor énfasis en las mujeres y las niñas y en quienes se ha visto importante rezago en materia educativa, ya que en el 2005, todavía 6.8% de la población masculina de 15 años y más y 9.8% de las mujeres del medio rural e indígena eran analfabetas<sup>31</sup>.

Las tasas de mortalidad son más elevadas entre la población indígena. La mortalidad infantil en el país ascendía en 1990 a 36.6 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, mientras que la de los indígenas era de 60.9. Diez años más tarde, en 2000, la incidencia del fenómeno se había reducido a 24.9 y 38.5 por mil, respectivamente. Si bien los descensos en ambas poblaciones fueron notables durante la última década, cabe mencionar que la brecha que las separa es aún amplia: por cada cien muertes de menos de un año que ocurren entre los indígenas, se evitarían casi 39 si experimentaran la tasa de mortalidad infantil nacional<sup>32</sup>.

La tasa de mortalidad materna entre los municipios con 40% o más hablantes de lengua indígena es alrededor del doble de la registrada en los municipios no indígenas. La necesidad de reforzar y asegurar el derecho a tener y criar hijos saludables se manifiesta en la elevada tasa de mortalidad infantil entre las mujeres en hogares indígenas, que es 48% mayor que el promedio nacional.<sup>33</sup>

El analfabetismo afecta a casi un tercio de la población indígena del país de 15 años y más. La población indígena de México todavía presenta un importante rezago en materia educativa. Esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, pues 31 de cada cien de ellas no lee ni escribe, mientras solo 19% de los hombres presenta esta desventaja. Alrededor del 36% de la población indígena de 5 a 24 años no asiste a la escuela, con mayor desventaja para la población femenina, porque casi 52 de cada cien mujeres no va a la escuela mientras que 47 de cada cien hombres no asisten<sup>34</sup>.

Alrededor del 82% de la población indígena es económicamente activa y se desempeña fundamentalmente en el sector primario de la economía, mismo que concentra al 43% de los ocupados indígenas; en el sector secundario se ocupa el 22% y 35% se encuentra en el sector de servicios. El cuanto al ingreso por producto del trabajo declarado por los ocupados indígenas, pocos son los que tienen una situación con el acceso pleno a satisfactores fundamentales; 25 indígenas ocupados de cada cien no recibe ingreso, 56 de cada cien recibe hasta dos salarios mínimos mensuales.

En su mayoría, las viviendas que ocupa la población indígena no proporcionan condiciones saludables o de seguridad, tanto por lo precario de sus materiales de construcción como por la falta de servicios. Más del 40% de las viviendas presentan techos de materiales percederos que no ofrecen resistencia ante fenómenos naturales como vientos, sismos e inundaciones<sup>35</sup>. Estas profundas desigualdades contrastan con la enorme contribución que a la riqueza cultural del país hacen los pueblos indígenas, que representan poco más de 10% de la población nacional y 62 grupos etnolingüísticos registrados<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> PNUD, INI y CONAPO. 2002. "Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas".

<sup>32</sup> CONAPO. 2001. "Programa Nacional de Población, 2001-2006." México: Secretaría de Gobernación.

<sup>33</sup> Octavio Mojarro *et al.* 2003. "Mortalidad materna y marginación municipal", en CONAPO, 2003, *La situación demográfica de México, 2003*. México: Secretaría de Gobernación.

<sup>34</sup> CDI-PNUD, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en : INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>35</sup> PNUD, INI y CONAPO. 2002. "Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas".

<sup>36</sup> Existen varias estimaciones oficiales (de CONAPO, CDI e INEGI) del volumen de población indígena, a partir de datos censales. Para el año 2000, éstas se ubican entre 10.3 y 12.7 millones de personas. Véase: PNUD, INI y CONAPO, 2002.



La cuantificación de las magnitudes de las brechas existentes entre la población indígena y no indígena de México, es posible, por primera vez, a través del Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas de México (IDH-PI), el cual permite evaluar los niveles de desarrollo humano en estados, regiones y municipios para cada uno de los tres componentes del índice: salud, educación e ingreso <sup>37</sup> diferenciando los valores específicos de cada uno de sus componentes entre la población indígena y la no indígena.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para la población no indígena a nivel nacional se estimó en 0.8304, mientras que el IDH para la población indígena nacional se estimó en 0.7057. Esto significa una brecha entre población no indígena y población indígena de 15%.

En 2000, año base para el cálculo del IDHPI, el Índice de Desarrollo Humano en su componente de educación fue de 0.7319 para la población indígena y 0.8841 para la no indígena, lo cual significa una diferencia de 13.1 por ciento entre ambas poblaciones. Para el componente de ingreso fue de 0.7380 para la población indígena y de 0.8491 para la población no indígena, que, con 17.2 por ciento de diferencia muestra la mayor brecha de los tres componentes del índice de desarrollo humano entre indígenas y no indígenas. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano por Ingreso fue de 0.6471 para la población indígena y de 0.7579 para la población no indígena, que se traduce en una diferencia de 14.6 por ciento.

A nivel estatal, Oaxaca y Chiapas son las dos entidades que de manera individual concentran los mayores volúmenes de población indígena del país y son las que presentan los niveles de desarrollo humano más bajos para el conjunto de su población. La desigualdad entre la población indígena y no indígena de Chi huahua (26.1%) es la más importante del país, seguida por la que muestran Nayarit (21.6%), Guerrero (20.9%), Sinaloa (19.3%) Chiapas (19.0%), Durango (16.5%), Puebla (15.4%) e Hidalgo (14.8%).

De las 25 regiones indígenas en las que se clasifica el país, la población indígena que habita en la región maya es la que tiene el IDH más alto: 0.7666. La población indígena que radica en la región Tarahumara es la que registra el índice más bajo: 0.5461. Entre las regiones con menor desarrollo destacan Norte de Chiapas, Montaña de Guerrero y sus vecinas Mixteca y Costa y Sierra Sur de Oaxaca.

## **Infancia y niñez**

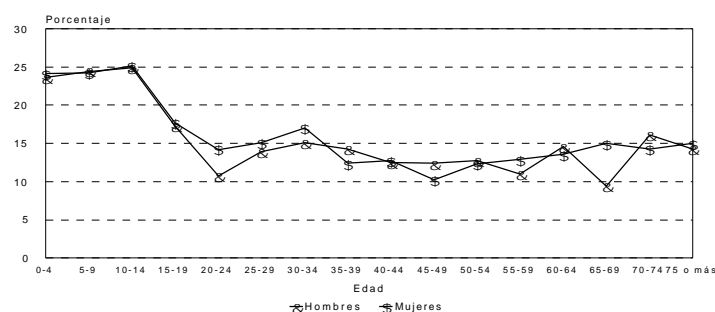
La pobreza engendra un círculo vicioso que impide el adecuado desarrollo de las personas. Por lo general, los infantes que nacen en una familia pobre son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal, situación que se complica con deficiencias nutricionales. A esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que las niñas y niños de estos hogares abandonen tempranamente sus estudios y se incorporen a la fuerza laboral, la deserción escolar cobra niveles importantes a partir de la secundaria, particularmente entre los varones y en el nivel de bachillerato y profesional técnico. Al parecer, las mujeres, una vez que han accedido al sistema educativo, logran una mayor permanencia, para contribuir al mantenimiento del hogar; su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de reducida

---

<sup>37</sup> CDI-PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006, 2006.  
[www.cdi.gob.mx/idh](http://www.cdi.gob.mx/idh)

productividad y baja remuneración. De esta forma se van entretejiendo las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.<sup>38</sup>

**Gráfico 2:**  
Porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria por grupos de edad y sexo, 2004



Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en: ENIGH, 2004.

La pobreza afecta con mayor intensidad a la población infantil que a cualquier otro grupo de edad, ya que al ser ésta la base del desarrollo pleno de la persona, las carencias y la vulneración de sus derechos tienen consecuencias permanentes y en muchos casos irreversibles sobre su futuro. En el grupo de edad preescolar asciende a 24.1 y 23.6 % en las niñas y los niños, respectivamente. Durante la niñez, la condición de pobreza alcanza su valor máximo, siendo esta proporción prácticamente similar para ambos sexos (24.4 y 24.2 %, respectivamente) y, entre los 10 y 14 años, alrededor del 25.0% para ambos sexos.

Algunos estudios indican que en los hogares más pobres es mayor el porcentaje de niños desnutridos. De hecho, 34.3% de los niños en hogares en situación de pobreza alimentaria están desnutridos. En hogares de pobreza de capacidades, el porcentaje de infantes desnutridos disminuye a 16.6%, pero esta cifra representa aún el doble que la observada en el grupo de pobreza patrimonial (8.6%).<sup>39</sup> La incidencia de diarreas en menores de 5 años es más elevada entre los hogares en pobreza que en los no pobres.<sup>40</sup>

La escolaridad formal alcanzada por las madres es un indicador que se asocia a la posibilidad de adquirir y acceder a información relevante para la buena alimentación y nutrición de la familia. Las madres con mayores niveles de educación pueden contar con mayor información para mejorar la dieta de sus hogares, asegurar medidas higiénicas entre sus integrantes, reconocer las señales de desnutrición y tomar las decisiones correctas sobre qué hacer ante las enfermedades. El porcentaje de menores de 5 años con baja talla para la edad es mucho más elevado entre los hijos de mujeres con menos años de educación formal. De hecho, la diferencia llega a ser 3 veces mayor entre las mujeres sin instrucción y aquellas que estudiaron secundaria o más. El que la madre sea hablante de lengua indígena incrementa la probabilidad de desnutrición de los menores<sup>41</sup>.

La desnutrición en México se sigue presentando como un fenómeno predominantemente rural en donde la pobreza se suma a la falta de información y las dificultades de abasto que enfrentan las poblaciones más aisladas. Por lo tanto, de

<sup>38</sup> Secretaría de Desarrollo Social. 1999. "Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros Avances." México.

<sup>39</sup> Daniel Hernández et al. 2003. "Desnutrición infantil y pobreza en México Secretaría de Desarrollo Social." Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 12.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

este análisis se desprende que los niños que viven en pobreza alimentaria se enfrentan al círculo perverso mala alimentación-enfermedad-desnutrición.

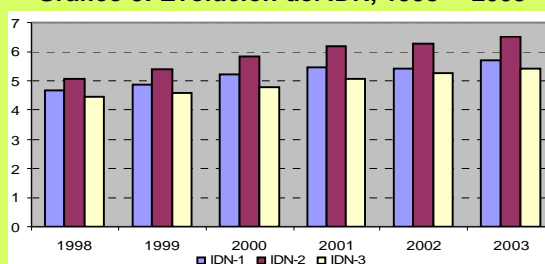
### Desigualdad e incumplimiento de los derechos de la niñez

El Índice de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Mexicana (IDN) desarrollado por UNICEF, permite medir los avances en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, así como los desafíos existentes para lograr la universalidad en el cumplimiento. Es una medida sintética para tener una visión integral y un seguimiento periódico de la situación de la infancia. Está compuesto por tres índices, correspondientes a los grupos de edad de 0 a 5 años; de 6 a 11 años, y de los 12 a los 17, y cada uno de ellos mide los derechos que se consideran fundamentales para cada etapa de su vida:

Primera infancia: 0-5 años	Edad escolar: 6-11 años	Adolescencia: 12-17 años
Derecho a la vida	Derecho a la vida	Derecho a la vida
Derecho a crecer saludable y bien nutrido	Derecho a la educación	Derecho a la educación
Derecho a la educación	Derecho a vivir sin violencia	Derecho a la no explotación

A grandes rasgos, el grupo de edad que mejor ha evolucionado en el nivel nacional es el de 6 a 11 años, seguido por grupo de 0 a 5 años y, al final, el grupo de adolescentes (12 a 17 años).

Gráfico 3: Evolución del IDN, 1998 – 2003



El IDN también permite cotejar y confirmar las disparidades regionales en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad en México. Las entidades que consistentemente están peor ubicadas son las que cuentan con la mayor proporción de población indígena, mayores niveles de marginación y desarrollo humano.

### Adolescencia y juventud

Durante la adolescencia (15-19 años), los niveles de pobreza ascienden a 17 %, para ambos sexos; pero es principalmente durante la juventud (20-24 años) cuando los niveles de pobreza son menores. Sin embargo, esta situación es menos favorable entre las mujeres jóvenes quienes entre los 20 y 24 años tienen un nivel de 14.2 % en comparación al 10.7 % de los jóvenes<sup>42</sup>. La población adolescente y joven en la actualidad constituye más de 20 millones de personas que enfrentan decisiones y transiciones significativas que seguramente marcarán el derrotero que sigan sus trayectorias de vida<sup>43</sup>.

En México, el nivel educativo de las y los jóvenes durante las últimas décadas ha registrado un avance significativo. La cobertura es casi universal en el nivel básico, y prácticamente se han erradicado las disparidades por sexo. Por otra parte, el analfabetismo de los jóvenes de 15 a 24 años prácticamente ha desaparecido. Sin embargo, cuando se analiza la inasistencia escolar, el panorama es desalentador. El

<sup>42</sup> Elena Zúñiga y Cristina Gomes. 2002. "Pobreza, curso de vida y envejecimiento poblacional en México en Situación Demográfica de México, 2002." México: Secretaría de Gobernación.

<sup>43</sup> Elena Zúñiga y Cristina Gomes. *Op. Cit.*

abandono de la escuela ocurre sobretodo alrededor de los 16 ó 17 años, cuando 50 % de la población deja de asistir a la escuela, aún cuando las mujeres desertan menos de la escuela, es decir, tienen mayores niveles de eficiencia terminal, el índice de absorción en los distintos niveles educativos es menor que el de los varones, siendo las mujeres quienes más temprano suspenden su formación educativa <sup>44</sup>.

Uno de los principales determinantes de la deserción escolar es la necesidad de los hogares de aprovechar a la población joven como fuente única o complementaria de ingreso para cubrir las necesidades básicas de consumo. En México a los 17 años uno de cada dos jóvenes varones y una de cada cuatro mujeres ya participan en la actividad económica. Aunque su inserción laboral no siempre es exitosa. En esta edad se observan las más altas tasas de desempleo 4.7 % en hombres y 6.8 % en mujeres. Asimismo, la falta de preparación y experiencia laboral coadyuva a que el inicio en el trabajo sea por lo general en condiciones precarias e informales, más aún en las mujeres que en los hombres. <sup>45</sup>

El Índice de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Mexicana (IDN), arroja los siguientes valores asociados al derecho a la no explotación: el trabajo prohibido, el trabajo perjudicial, y el trabajo mal remunerado <sup>46</sup>. El promedio nacional en la primera categoría es de 7.4%, mientras que el trabajo perjudicial, que afecta principalmente a las adolescentes, es de 7.34%, en tanto que el trabajo mal remunerado afecta a 6.3% de la población entre 14 y 17 años. Existen diferencias pronunciadas entre las entidades de la República. Así, en estados como Chiapas el trabajo prohibido asciende a 12.38%; el trabajo perjudicial afecta a 20% de las jóvenes chiapanecas, y el trabajo mal remunerado prácticamente duplica el promedio nacional, con 12.27% <sup>47</sup>.

Una de las expresiones de la falta de oportunidades laborales que enfrentan los jóvenes lo constituye la migración internacional. Durante la segunda mitad del siglo pasado el número de personas de 15 a 24 años que pierde México anualmente por concepto de migración se incrementó vertiginosamente, al pasar de alrededor de 10 mil por año a finales de los cincuentas, a cerca de 143 mil en el año 2005 <sup>48</sup>.

Estos elementos permiten destacar que la población joven enfrenta múltiples retos para escapar de la pobreza. La conjunción del abandono escolar, su inserción al mercado laboral con el predominio de un empleo precario e informal, los bajos salarios y las elevadas tasas de desempleo, aunado a los patrones de formación familiar, caracterizados por la unión o matrimonio y el nacimiento de los hijos a edades tempranas, podría contribuir no sólo a la transmisión intergeneracional de la pobreza, sino también al reingreso de los jóvenes a esa condición social.

## Adultos mayores

El proceso de envejecimiento demográfico de México es irreversible. Las generaciones más numerosas, nacidas entre 1960 y 1980, ingresarán al grupo de 60 años y más a partir de 2020, lo que aumentará la proporción de adultos mayores en las próximas

<sup>44</sup> Véase: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu22&c=7939>

<sup>45</sup> Palabras de Intervención del Mtro. Octavio Mojarro, Secretario General del Consejo Nacional de Población, en la conferencia de prensa conmemorativa del Día Mundial de la Población, 10 de julio de 2006.

<sup>46</sup> UNICEF. 2006. *Vigía de los derechos de la niñez y la adolescencia mexicana*. México: 2006. El trabajo prohibido se refiere a aquel realizado por personas entre 12 y 17 años de edad y que está expresamente prohibido por las leyes mexicanas; el trabajo perjudicial, se refiere a la población de 12 a 17 años que realiza quehacer doméstico con una carga horaria mayor a la establecida por la ley, y el trabajo mal remunerado se refiere a la población de 14 a 17 años asalariada que gana una cantidad menor al salario mínimo por hora y a los trabajadores no remunerados.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

décadas. En 2000 la proporción de adultos mayores fue de alrededor de 7.0 por ciento y se estima que aumente a 12.5 por ciento en 2020 y a 28.0 por ciento en 2050, que en términos absolutos representarán alrededor de 36.2 millones de adultos mayores<sup>49</sup>. El envejecimiento de la población tendrá importantes implicaciones como una mayor demanda de servicios de salud, pues en este grupo de edad se presentan mayores tasas de morbilidad, con elevada prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas y con mayor necesidad de atención médica que en el resto de la población. Este proceso ocurre en un contexto de altos niveles de pobreza, profunda desigualdad en la distribución del ingreso e insuficiencias en la creación de empleo que alimentan la informalidad y la precariedad laboral. México tendrá que hacer frente a estos problemas a la vez que se prepara para adecuar sus instituciones a los desafíos del envejecimiento, a fin de que éste no se traduzca en una carga adicional a los rezagos acumulados. Entre los adultos de 60 años y más, 14 por ciento vive en pobreza alimentaria, siendo mayor esta proporción entre las mujeres (14.5%) que en los hombres (13.6%). Es importante señalar que la vejez tiene un rostro mayoritariamente femenino. Los hombres mueren más que las mujeres en todas las edades. Esto propicia que haya más mujeres que hombres en las edades avanzadas.<sup>50</sup>

Durante esta etapa los años de vida saludable se reducen notablemente como consecuencia del proceso natural de envejecimiento y alcanza niveles sustanciales a partir de los 70 años de edad, cuando los riesgos de experimentar deterioro funcional asociado a la incapacidad para realizar de forma autónoma actividades de la vida diaria son mayores. En la medida en que avanza el proceso de envejecimiento, la proporción de individuos en los grupos etáreos de mayor riesgo se incrementará, por lo que es previsible que también lo haga la prevalencia de la discapacidad. El tipo de discapacidad predominante entre los adultos mayores es la motriz, que afecta a 56 por ciento de los hombres y 62 por ciento de las mujeres<sup>51</sup>.

En una etapa en que los adultos mayores deberían estar disfrutando de su vejez, muchos de ellos todavía continúan trabajando para satisfacer sus necesidades básicas. Alrededor de 65 por ciento de los hombres de 60 a 64 años de edad permanece económicamente activo. Las tasas de actividad se reducen en edades posteriores, pero incluso a los 80 años uno de cada cuatro varones sigue trabajando. El empleo informal alcanza proporciones muy altas. Más de 80 por ciento de los adultos mayores (79.2% de los hombres y 85.0% de las mujeres) tienen un trabajo considerado como informal. Esta situación continuará reproduciéndose en el futuro, toda vez que en la actualidad poco menos de una de cada cuatro personas que integran la población económicamente activa está cubierta por la seguridad social. Los bajos montos de los ingresos laborales son otro indicador de la precariedad del empleo entre los adultos mayores, más de 75 por ciento de los adultos mayores que trabajan reciben una remuneración menor a dos salarios mínimos. Entre las mujeres este porcentaje alcanza 83.0 por ciento<sup>52</sup>.

En conclusión, la desigualdad puede ser entendida como una brecha en el ejercicio de derechos. Ello, en tanto que la pobreza es una manifestación de libertades constreñidas y en consecuencia, de derechos humanos incumplidos. En ese sentido, el derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, y la no discriminación. El ejercicio de estas libertades básicas se ve cuestionado si el individuo se encuentra excluido del desarrollo. Este

<sup>49</sup> CONAPO. 2004. "Envejecimiento demográfico de México. Reto del siglo XXI." México: Secretaría de Gobernación

<sup>50</sup> CONAPO. 2004. "Envejecimiento demográfico de México. Reto del siglo XXI." México: Secretaría de Gobernación.

<sup>51</sup> Op. Cit.

<sup>52</sup> Op. Cit.

fenómeno se manifiesta tanto en las asimetrías de acceso a los bienes y servicios como en la frágil inserción de la población en el sistema productivo.

## **Mujeres**

Al ser analizadas las mujeres como un grupo específico, se observa que muchos de los procesos que reproducen la desigualdad están vinculados a la desigualdad de género, la cual como se ha señalado en párrafos anteriores, se cruza con las desigualdades sociales, económicas y políticas.

Al evaluar la pérdida de desarrollo humano por desigualdad de género, se constata que el desarrollo de las mujeres en México es muy desigual entre regiones, y al interior de los propios estados, y que la pérdida por la desigualdad de género varía entre los estados y esta puede ir de 1.6% hasta 57% en los estados más rezagados.

La brecha entre mujeres y hombres sigue siendo amplia en muchas esferas de desarrollo. Por ejemplo, pese a los esfuerzos en cobertura escolar, el 9.8% de las mujeres de más de 15 años son analfabetas frente al 6.8% de la población masculina, en la etapa de asistencia a la universidad, persiste la brecha de género, ya que 14.8% de la población masculina de 20 a 29 asiste a una institución de enseñanza frente a 12.8% de la población femenina.

En términos de salud, la mortalidad materna es uno de los grandes problemas a los que México se enfrenta. Las mujeres embarazadas durante el embarazo, parto y puerperio tienen una tasa de 5.9 muertes por 100 mil nacidos vivos. Mientras tanto, la transición epidemiológica supone nuevos problemas: la tasa de mortalidad por cáncer de mama se ha incrementado en mujeres de 25 años y más.

Sobre la violencia contra las mujeres sus causas y consecuencias, se ha señalado que a pesar de los adelantos logrados en el plano normativo, la violencia contra las mujeres subsiste, en grado alarmante, como violación más grave de los derechos humanos de las mujeres y que sin duda, el mayor obstáculo para erradicar la violencia en contra de las mujeres sea el de la impunidad.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003 (ENVIM) de la Secretaría de Salud, en el país: 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia de pareja alguna vez en la vida; 1 de cada 5 mujeres sufre violencia con su pareja actual; y 2 de cada 3 mujeres han sufrido violencia alguna vez en la vida. La prevalencia nacional de violencia en la pareja actual es de 21.5%. Las cinco entidades con mayor índice de violencia de pareja actual, por encima del porcentaje nacional, son: Quintana Roo con 31.8%, Tlaxcala con 29%, Coahuila con 28.1%, Nayarit con 28% y Oaxaca con 27.5%.

Al respecto el Comité de expertas de la Convención Sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en su 36º período de sesiones ha señalado su preocupación por "las actitudes patriarcales comunes que impiden a las mujeres disfrutar de sus derechos humanos y constituyen una causa fundamental de la violencia contra ellas. El Comité expresa su preocupación por el clima general de discriminación e inseguridad reinante en las comunidades; los lugares de trabajo, en particular las maquilas; y los territorios con presencia militar, como las zonas de las fronteras norte y sur, que pueden poner a las mujeres en un peligro constante de sufrir violencia, maltrato y acoso sexual." (CEDAW/C/MEX/CO/6). Por otro lado, se podría tocar el tema de la situación de las mujeres que trabajan en la maquila; su acceso a la seguridad social y las pruebas de embarazo a las que son sometidas obligatoriamente.

La desigualdad de género también repercute en la esfera económica. En 2005, el índice de discriminación salarial apuntaba que, en promedio, era necesario incrementar en 7.4% el salario que se les paga a las mujeres por su trabajo para lograr la equidad salarial. En el caso de la clase obrera, sería necesario aumentar en 34.1% el salario que se les paga a las mujeres para alcanzar la equidad salarial.

Aunado a esta situación, en México cada vez más se experimenta la formación de hogares dirigidos por mujeres. En 1976, 13.5 % de los hogares mexicanos tenía jefatura femenina, para el año 2000 esta cifra se incrementó a 20.6 %.

En el ámbito político, el rezago de las mujeres sigue siendo un pendiente. Sólo el 17.2% de los escaños en la Cámara de diputados y el 22.6% en el Senado son ocupados por mujeres, y en el ámbito municipal la situación se agrava, ya que únicamente alrededor del 3.5% de las presidencias municipales son ocupadas por mujeres.

En conclusión, la desigualdad puede ser entendida como una brecha en el ejercicio de derechos. Ello, en tanto que la pobreza es una manifestación de libertades constreñidas y en consecuencia, de derechos humanos incumplidos. En ese sentido, el derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, y la no discriminación. El ejercicio de estas libertades básicas se ve cuestionado si el individuo se encuentra excluido del desarrollo. Este fenómeno se manifiesta tanto en las asimetrías de acceso a los bienes y servicios como en la frágil inserción de la población en el sistema productivo.

### **3. VISIÓN DE PAÍS**

#### **3.1. Economía y el derecho a una vida digna**

México enfrenta retos económicos, que incluyen su inserción en la economía global, el desarrollo de la macroeconomía y de los sectores, así como la dotación de empleos de calidad, y centralmente, la desigualdad y la pobreza. Este capítulo evalúa la relación entre economía y los niveles de desigualdad en México, entendida como una relación que vincula aspectos institucionales y de política pública a las condiciones de vida de los individuos, así como sus posibilidades para desarrollarse mediante el acceso a empleos de calidad.

#### **Apertura económica**

##### **i) Globalización**

México inició su política de apertura comercial desde 1986, con la entrada del país al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, hoy Organización Mundial de Comercio. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en 1994, facilitó la orientación de la producción hacia las exportaciones y consolidó un conjunto de reformas económicas, como la nueva ley de inversión extranjera directa, la desregulación económica y la privatización de empresas públicas.

Durante los primeros años de la puesta en marcha del TLCAN, de 1994 a 2000, el comercio exterior experimentó un elevado dinamismo. Las exportaciones crecieron a tasas del 13% anual y las importaciones del 16%. El tratado promovió la tendencia de fuertes entradas de inversión extranjera directa.<sup>53</sup> Hasta el año 2000, México se benefició de la fuerte expansión de su principal socio comercial; en ese año el país se había convertido en el segundo socio comercial de los Estados Unidos, con un intercambio de alrededor de 215,000 millones de dólares, y en el tercer proveedor del mercado de importaciones de los Estados Unidos, con una participación del 11%, sólo detrás de Canadá y Japón.<sup>54</sup>

En el período 1996-2000 la economía mexicana creció en promedio 5.5%. Sin embargo, la desaceleración de la economía estadounidense a partir del año 2000, el aumento de la competitividad de China en el mercado internacional y el debilitamiento de la competitividad en México, propiciaron una disminución en la dinámica del comercio exterior mexicano y la reducción de la participación mexicana en el mercado de los Estados Unidos a favor de China. En 2005, la participación de México en el mercado estadounidense ha regresado a los niveles previos a 1999, 10.2%.

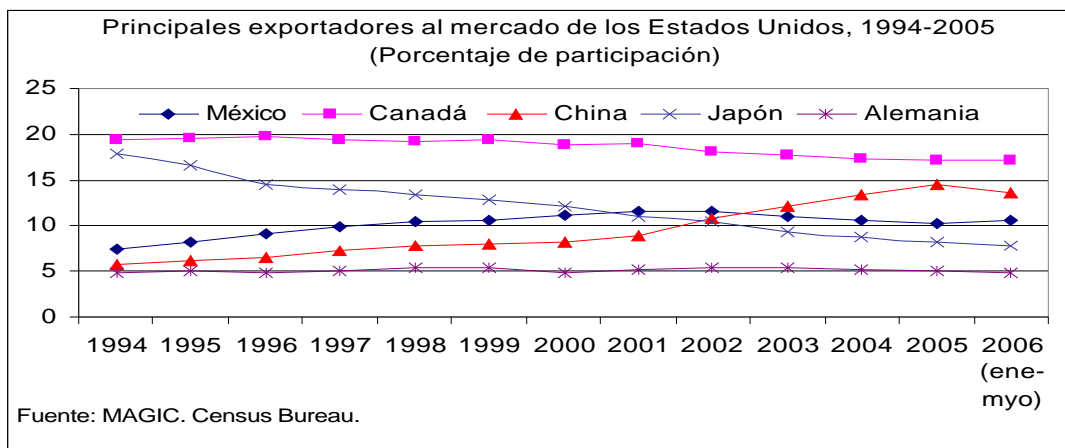
---

<sup>53</sup> Datos del Banco de México, véase [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

<sup>54</sup> *Ibid.*



Gráfico 4.<sup>55</sup>



Entre 1994 y 2005, México ha mantenido en promedio flujos de capital directo por 14,040 millones de dólares anuales, de los cuales 63% corresponde a inversión estadounidense. Entre estos años, las empresas con capital estadounidense invirtieron en México un total de 103,500 millones de dólares. México, junto con Brasil, son los países más atractivos para la inversión extranjera directa (IED) en América Latina. En la presente década la IED bruta ha promediado 18 mil millones de dólares al año. Esto representa casi un 12% de la inversión total (nacional y extranjera) en el país y un 2,4% del Producto Interno Bruto (PIB), siendo los sectores de la manufactura, (especialmente la industrial maquiladora) y servicios financieros los más beneficiados.<sup>56</sup>

Durante el período de 2001 a 2005 las exportaciones crecieron 6%, al igual que las importaciones, en contraste con el desempeño mostrado durante la segunda parte de los noventa. La industria maquiladora, que hasta el año 2000 representaba un sector importante en la generación de empleo y fuente de divisas, fue uno de los principales sectores afectados por la desaceleración de la economía estadounidense. Este fenómeno implicó la pérdida del 10% de la planta laboral.<sup>57</sup> La estructura de las exportaciones está dominada por la venta de bienes manufactureros (alrededor de 81% del total exportado en 2005, principalmente productos de la industria maquiladora de textiles y electrónicos, industria automotriz y autopartes) y petróleo crudo (15%)<sup>58</sup>. No obstante, el modelo de desarrollo económico se caracteriza por exportaciones con débiles encadenamientos con el aparato productivo interno, lo que inhibe su impacto en la dinámica económica.

Si bien el TLCAN ha propiciado un auge en la exportación, en la entrada de inversión extranjera y un cambio de la estructura de exportación de bienes primarios (sobre todo petróleo) a bienes intermedios (electrónica y automotriz), no ha sido el motor que se esperaba para propiciar mayor desarrollo económico en el país, vía aumento de la innovación tecnológica y el empleo; parte de ello ha sido consecuencia de la ausencia de políticas públicas paralelas al TLCAN que coadyuvaran al mejoramiento de la infraestructura nacional y al fortalecimiento de las capacidades productivas nacionales.

<sup>55</sup> Cálculos de CEPAL con su programa de MAGIC.

<sup>56</sup> Con base en información de la Secretaría de Economía sobre inversión extranjera, [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

<sup>57</sup> Ver: CEPAL. 2006. "México: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006". CEPAL, México (LC/MEX/L.750).

<sup>58</sup> Con base en información del Banco de México, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx).

El auge exportador no ha tenido un efecto muy intenso sobre el crecimiento del PIB y el desarrollo en general, en la medida en que casi la mitad de las exportaciones de bienes son de la industria maquiladora, que tienden a no generar efectos multiplicadores hacia el resto del aparato productivo, así como por la ausencia de políticas de desarrollo de proveedores locales o de estímulo a la articulación de la inversión foránea con la nacional.<sup>59</sup> Así, ante la ausencia de políticas de apoyo a sectores en tensión por la apertura, ha tendido a profundizarse la heterogeneidad en la manufactura del país, mientras que algunas empresas grandes logran insertarse en el mercado mundial y aprovechar las ventajas de la apertura y la globalización, algunas de las empresas de menor tamaño, sin acceso a financiamiento para la producción, con mano de obra de baja calificación, y sin la competitividad requerida para exportar, y con el tipo de cambio real, apenas logran subsistir ante la férrea competencia de las importaciones.

## ii) Competitividad

En este contexto de apertura económica, se vuelve aún más importante la competitividad, entendiéndola que implica los factores que favorecen la capacidad de las firmas y otros actores económicos de un país para lograr éxito en los mercados mundiales, y en consecuencia que provea a la población la oportunidad de mejorar su nivel y calidad de vida.<sup>60</sup>

Al hablar de competitividad es importante tomar en cuenta no sólo los factores externos, sino también analizar las condiciones internas que inciden en la competitividad del país, como lo son, por ejemplo, la infraestructura física, el sistema educativo, un clima favorable a la innovación y a la iniciativa empresarial, la seguridad jurídica, la protección de los derechos de empleadores/as y trabajadores/as, una administración pública eficiente, así como los costos de los factores de la producción. En otras palabras, la competitividad es un concepto sistémico que requiere la integración de políticas en el ámbito legal, institucional, empresarial, educativo, social, cultural y territorial.<sup>61</sup>

La generación de conocimiento, la investigación en ciencias y tecnologías, la participación en redes de aprendizaje y el aprovechamiento de este aprendizaje para la innovación definen cada vez más la competitividad de una sociedad. Este paradigma se conoce como “economía de conocimiento” y describe un sistema donde el desarrollo se logra en base de una inteligente gestión de innovaciones, la comunicación permanente sobre avances tecnológicos, el mejoramiento continuo de bienes y servicios y la creación de nuevas oportunidades de negocios y empleo, así como la conectividad y accesibilidad tanto física como virtual.

Según datos del *World Economic Forum*, a pesar de la estabilidad macroeconómica, entre 2000 y 2005 México ha perdido varios lugares en los índices internacionales de competitividad, ocupando el lugar 58 de 125, debido principalmente a un bajo nivel de innovación y desarrollo tecnológico, elevados índices de inseguridad, “rigidez” en el marco laboral y una educación superior insuficiente.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Cerca del 75% de las exportaciones manufactureras están apoyadas por programas de importaciones temporales.

<sup>60</sup> La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) define la competitividad como “la producción de bienes y servicios en condiciones de libre comercio y competencia justa que permitan expandir el ingreso de la población”. Por su parte, el Consejo Nacional de Competitividad de Irlanda en su informe 2005 la define como “Un concepto que comprende los factores que favorecen la capacidad de las firmas de un país para lograr éxito en los mercados, en forma que provea a la población la oportunidad de mejorar su nivel y calidad de vida”

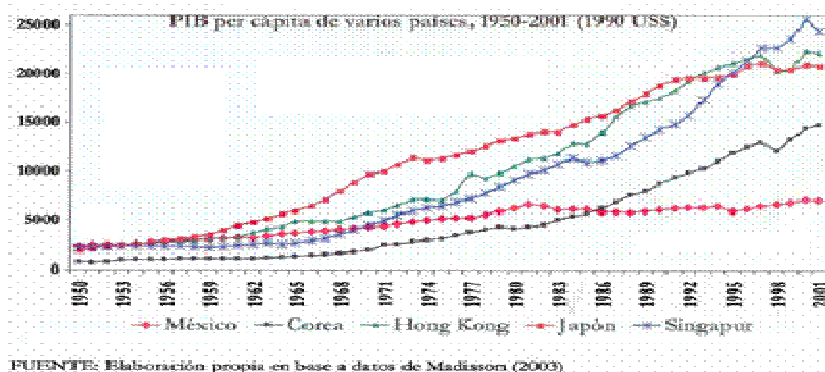
<sup>61</sup> Para mayor ilustración sobre los componentes de la competitividad sistémica, véase K.Esser et al. 1996. *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. UK: GDI Book Series N°7.

<sup>62</sup> *World Economic Forum*. 2005. Global Competitiveness Report 2005-2006. En: [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

La política de China de favorecer el desarrollo de “clusters”,<sup>63</sup> donde todos los insumos de un producto terminado pueden ser fabricados en un área geográfica reducida, así como la relativamente buena infraestructura de puertos y carreteras con que cuentan China y otros países de la región compensan en parte las ventajas iniciales de México. Agrava el reto presentado por China a México, el hecho de que ambos países compiten en los mismos mercados sectoriales en sus principales exportaciones a Estados Unidos.<sup>64</sup> Esta situación presenta un desafío para la industria ensambladora (“maquila”) de México, en general no integrada en “clusters,” por lo cual todos los componentes del producto a ser ensamblado son enviados desde áreas no cercanas, con el consecuente costo de fletes, y donde la infraestructura de carreteras y puertos no es del todo eficiente, especialmente en el sur del país.

Así, la economía de México, de mediano nivel de salarios y grado de desarrollo, está siendo desafiada por un lado, por las de alto grado de desarrollo, con sofisticación en la manufactura y en los servicios e inversiones importantes en el desarrollo de marcas mundiales propias, y, por otro, por las asiáticas, con niveles de salarios más bajos que los de México y con una mano de obra cada vez mejor educada. Esto significa que los altos niveles de desigualdad en el acceso a servicios de formación de capital humano (i.e. educación y salud), con la falta de políticas de desarrollo productivo y de inversiones públicas, han mermado la competitividad internacional de México y, en consecuencia, sus posibilidades de crecimiento comercial y económico. Si observamos los cambios históricos en PIB *per cápita* entre México y algunos países asiáticos, la divergencia se vuelve evidente.

**Gráfico 5**



<sup>63</sup> Por clusters se entiende el relacionamiento de las firmas ubicadas en una misma localidad, mediante relaciones proveedor-cliente que abarcan varios pasos de la cadena de valor, y con fuentes de conocimiento experto, tales como universidades o centros tecnológicos, y en muchas casos, con fuentes de financiamiento incluyendo las de capital de riesgo.

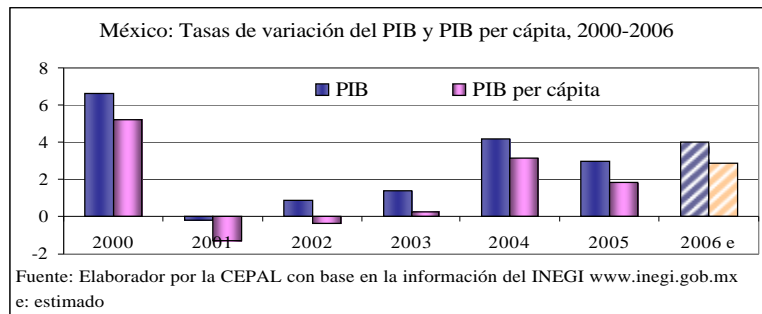
<sup>64</sup> En 2003, los diez principales productos manufacturados de México a Estados Unidos representaban más del 80% del total de sus exportaciones manufactureras, mientras esas mismas exportaciones representaban alrededor del 50% de las exportaciones chinas manufactureras a Estados Unidos. Dussel, Enrique (2004) *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica.* (LC/MEX/L.633) CEPAL, México, septiembre. Estos rubros incluyen productos de la industria automotriz, de auto-partes, electrónica y confección. Ambos países, por tanto, compiten en los mismos sectores, pero además, China está más diversificada.

## Macroeconomía y Crecimiento

### i) Estabilidad

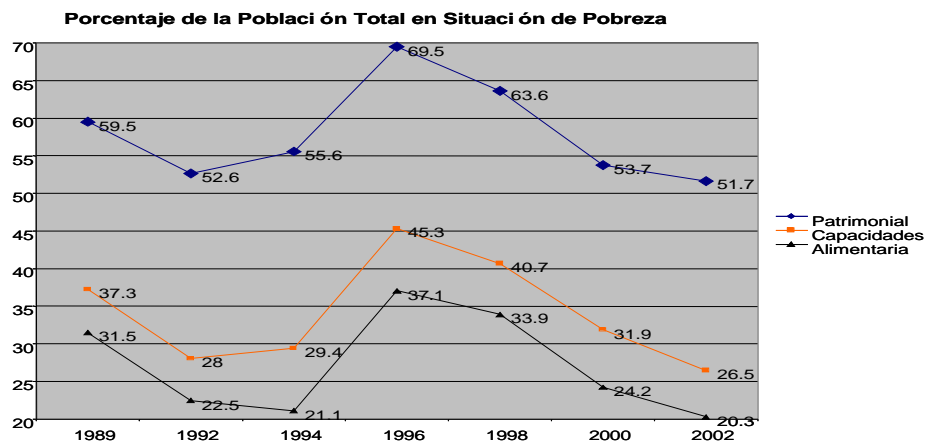
Durante el período 1996-2000, el producto interno bruto creció a una tasa promedio de 5.5%, luego de la fuerte caída del 6.2% registrada en 1995. Sin embargo, debido a las causas ya antes anotadas, la dinámica de crecimiento se paralizó a partir de 2001 con un decrecimiento de 0.2%, propiciando una tasa promedio de crecimiento real durante el período 2001-2005 de 1.8%, insuficiente para incrementar el PIB *per cápita* y aumentar los niveles de vida de la población.

**Gráfico 6**



En el combate a la desigualdad y la pobreza, la estabilidad macroeconómica es importante para evitar retrocesos serios pero no es suficiente para lograr reducciones en esta situación. Por ejemplo, entre 1994 y 1996, como consecuencia directa de la crisis macroeconómica que afectó a México, el número de personas en pobreza alimentaria creció en 82%, en pobreza de capacidades 60% y en pobreza patrimonial 29%. El deterioro en las condiciones de vida de sectores importantes de la población no es rápidamente reversible una vez que el clima económico se recupera. A México le tomó casi 10 años para regresar a los niveles de pobreza que existían en 1994 antes de la crisis.<sup>65</sup>

**Gráfico 7**



En el ámbito financiero, durante el período 1990-2005 la política económica ha privilegiado el control y estabilización de la inflación, y de los déficits de las cuentas externas y fiscales. El porcentaje de la deuda externa relativo al PIB se ha reducido

<sup>65</sup> Fuente: Sistema de las Naciones Unidas en México y Gobierno de la República de México. 2005. "Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2005": pp. 16-17, 24

significativamente, las calificaciones de riesgo de país mejoraron y el sistema financiero está más sólido que hace diez años, con un mayor índice de capitalización. Esta capitalización es producto de una mayor participación de capital extranjero. Sin embargo, aún cuando ha disminuido el tamaño de la cartera vencida, el sector financiero aún tiene como reto reactivar el crédito y capital de riesgo a las actividades productivas, crucial para el desarrollo de la economía y su competitividad, así como para la creación de empleos.<sup>66</sup>

Las políticas monetarias y fiscales han conducido a la reducción de la inflación<sup>67</sup>, que se ha mantenido en cifras de un dígito desde el año 2000 y que en 2005 alcanzó su menor nivel en más de tres décadas (3,3%). El déficit fiscal se ubica en torno a un punto porcentual<sup>68</sup> del PIB y la relación de deuda pública total respecto al PIB se redujo de 37% en 2000 a 31.6% en 2005<sup>69</sup>, gracias a una política de endeudamiento prudente y al aprovechamiento de condiciones favorables en los mercados internacionales, que han permitido su refinanciamiento y pagos por anticipado. Sin embargo, hay un problema de deuda contingente grave no resuelto debido a los sistemas de pensiones.

## ii) Recaudación Fiscal e Inversión Pública

En materia de finanzas públicas persiste una baja carga tributaria (9,7% del PIB en 2005)<sup>70</sup> insuficiente para atender necesidades sociales en salud, educación, combate a la pobreza, creación de empleos, infraestructura, entre otros rubros. Actualmente, México sólo invierte el equivalente de 0.4% de su PIB en ciencia tecnología<sup>71</sup>, contra un 3 a 5% de algunos países europeos y asiáticos. La cada vez menor contribución del sector público a la inversión tanto en obras de infraestructura, como en maquinaria y equipo determina un menor dinamismo en la producción que redundará en un menor crecimiento y desarrollo económico del país. En el año 2000 la inversión pública crecía a ritmos del 20%, mientras que en el 2005 presentó una tasa decreciente de 0.5%, aún cuando las finanzas públicas se han beneficiado de los altos precios del petróleo observados desde 2003.<sup>72</sup>

En 2005 los ingresos del sector público representaron el 23.3% del PIB, sin embargo, el 37% de esos ingresos provienen de ingresos petroleros, lo que implica una fuerte dependencia de las finanzas públicas en un recurso potencialmente volátil. Adicionalmente, de los ingresos tributarios alrededor del 37% proviene del impuesto al consumo, lo que constituye un elemento fiscal regresivo que extrae recursos más que proporcionalmente de los estratos de menor ingreso.<sup>73</sup> Adicionalmente, es necesario considerar que existe una evasión fiscal estimada en 40% para los distintos impuestos<sup>74</sup>.

Así, el mantenimiento de una macroeconomía sana y estable ha sido una condición necesaria más no suficiente para el logro de objetivos crecientes de competitividad, inversión, crecimiento y empleo. Por ello, se requiere de políticas mesoeconómicas y

<sup>66</sup> Marcos Ávalos y Fausto Hernández Trillo. 2006. "Competencia bancaria en México." (LC/MEX/L.722/Rev.1), México: CEPAL

<sup>67</sup> De acuerdo a datos del Banco de México, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

<sup>68</sup> CEPAL. 2006. "México: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006" (LC/MEX/L.750) México: CEPAL.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su portal [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>71</sup> El dato puede encontrarse en: CONACYT. 2005. "Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología, México." <http://www.conacyt.mx/RendicionCuentas/docs/PECYT-2005.pdf>,

<sup>72</sup> De acuerdo con datos del Banco de México, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

<sup>73</sup> De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su portal [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>74</sup> El Financiero, 2006. "Evasión fiscal de 40% en el país: SAT". El Financiero en línea. 27 de octubre de 2006.

microeconómicas que aseguren un entorno favorable a la inversión privada y su vinculación con las capacidades productivas internas, así como una política fiscal que al ser prudente no asfixie los requerimientos de inversión pública necesarios para potenciar el capital social y el desarrollo de la infraestructura productiva que favorece la productividad y competitividad en los diversos dominios de la economía.<sup>75</sup>

### iii) Competencia

La competencia económica tiene efectos transversales positivos tanto para consumidores como para los productores de una economía. La interacción entre productores que compiten dentro de un mercado presiona los precios de los bienes y servicios ofrecidos a la baja, para beneficio de los consumidores. También los productores tienen accesos a insumos a precios competitivos en estas condiciones. Asimismo, la competencia garantiza menores barreras a la entrada de nuevas empresas, de todos tamaños y, mientras éstas sean eficientes, pueden mantenerse en ellos. Un mecanismo común para el mantenimiento de estándares razonables de competencia es el contar con una ley y una agencia de competencia. Esta última debe aplicar la ley, tratando los casos de prácticas anticompetitivas y desarrollando la abogacía de la competencia, con el fin de difundir la cultura de la importancia del buen funcionamiento de los mercados, así como emitir sus opiniones acerca del impacto que nuevos decretos, leyes y normas del Estado pueden influir sobre la competencia.

En México se promulgó en 1992 la Ley Federal de Competencia Económica que dio origen a la Comisión Federal de Competencia (CFC) como autoridad que decide sobre casos de monopolio y de competencia amplia. No obstante, dicha Ley puede sólo ser aplicada cuando un actor económico la ha violado; esto es, la CFC carece de facultades de vigilancia.<sup>76</sup> Ahora bien, la CFC no es la autoridad última sobre temas de competencia, dado que sus resoluciones pueden ser apeladas ante el poder judicial. Esta situación limita la efectividad práctica del marco jurídico de competencia debido a que, primero, las cortes mexicanas carecen de entrenamiento y experiencia sobre temas de competencia. En segundo lugar, las sentencias del poder Judicial han evidenciado deficiencias procedimentales relativas a la Ley Federal de Competencia Económica e incluso han cuestionado la constitucionalidad de algunos de sus artículos. Finalmente, el proceso judicial ofrece una serie de subterfugios – destacando el otorgamiento del recurso de amparo en forma muy amplia – por los cuales los transgresores de la ley pueden postergar incluso indefinidamente el cumplimiento de las sanciones que le ha impuesto la CFC.<sup>77</sup>

Los problemas mayores en competencia en México tienden a producirse en los sectores de utilidad pública no fácilmente comerciables como la electricidad, el servicio de agua y las telecomunicaciones, y en sectores altamente regulados como la banca donde hay poca incidencia de la CFC.

En el caso de la banca, considerado fundamental para la estabilidad económica, este sector no está sujeto a la acción de la CFC prácticamente. Sin embargo, existen una serie de elementos anticompetitivos que resultan en elevadas tasas de interés y de comisiones que ponen en seria desventaja tanto a productores como a consumidores. Ello obliga a hacer una revisión de las barreras de entrada legales y extralegales en los productos financieros.<sup>78</sup> Por ejemplo, existen barreras legales de entrada en el

<sup>75</sup> OIT. 2005. "Políticas para Fomento del Empleo y Trabajo Digno. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana." San José.

<sup>76</sup> Ver: Marco Avalos. 2006. "Condiciones Generales de Competencia: el caso de México". En *Estudios y Perspectivas*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Ver: Marco Avalos y Fausto Hernández Trillo. 2006. "Competencia Bancaria en México". CEPAL.

mercado de tarjetas de crédito universales, y hasta ahora la banca ha sido la única facultada para su emisión, aunque a partir de 2007 ello puede comenzar a cambiar. Este fenómeno explica por qué el margen de intermediación financiera de este servicio ha permanecido muy por arriba de estándares internacionales. En otras palabras, los usuarios de crédito al consumo en México pagan un precio mayor por el servicio, lo que contrasta con la reducción a partir de 1996 en las tasas de interés bancarias asociadas a los créditos automotriz e hipotecario.<sup>79</sup>

En lo que toca al sector de telecomunicaciones, también altamente regulado, existen barreras de entrada al sector que han mantenido la inversión por debajo de sus potencialidades, y que más significativamente han inhibido un mayor acceso a tecnologías de información y comunicación para los segmentos poblacionales con menores recursos, asociado a la Meta 18 dentro del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8.<sup>80</sup> Dentro de este sector se encuentra una empresa que está dentro de las 25 más grandes del mundo y cuenta con la mayor parte del mercado doméstico: para el 2004 tenía el 95% del mercado de telefonía fija, el 73.35% del mercado de larga distancia y, con un filial, el 75% del mercado de telefonía móvil. Así, aunque ha habido una reducción sistemática de tarifas de consumo entre 1997 y 2004, México aún presenta valores superiores a los de otros países, por ejemplo, dentro de los países de la OECD México ocupa el lugar 8 en tarifas de llamadas locales.<sup>81</sup>

En suma, la desigualdad puede ser un elemento que facilita la concentración económica de algunos sectores, en tanto que implica asimetrías en la capacidad de inversión y potencialmente un acceso desigual a la justicia, en donde se resuelven en última instancia los recursos de competencia. Por otra parte, la competencia económica limitada es potencialmente un factor que reproduce la desigualdad, dado que puede implicar situaciones regresivas tales como precios más elevados al consumo y una provisión desigual de bienes financieros y tecnológicos.

#### **iv) Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYME)**

Existen actualmente 3'400,000 PYME en México, incluyendo las microempresas (hasta 10 trabajadores), pequeña (entre 11 y 51 trabajadores) y mediana empresas (51 y 250 trabajadores). Las PYME constituyen el 99% del total de empresas en México, absorben el 64% de la fuerza laboral y aportan el 40% del PIB (según información de la Secretaría de Economía). Este sector productivo ha tenido diversos problemas para poder renovarse, ser un sector económico competitivo y en expansión debido a diversas limitaciones. Entre éstas destacan una insuficiente capacidad empresarial, derivada de una falta de capacitación del capital humano y escaso financiamiento. Su cumplimiento con los estándares de calidad, ambientales y laborales internacionales es limitado y su inserción en el mercado internacional es restringida. La tasa de mortalidad de las PYME también es muy elevada, 65% de las nuevas empresas desaparecen antes de cumplir dos años de vida, lo cual demuestra las condiciones adversas en las cuales opera este tipo de empresas.<sup>82</sup>

En las últimas décadas se han desarrollado una gran cantidad de programas de apoyo a las PYME, pero no han logrado ser muy exitosos. En los últimos años se ha desarrollado una política industrial activa hacia estos sectores, destacando, la promulgación de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeña

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Ver: Judith Mariscal y Eugenio Rivera. 2006. "Regulación y Competencia en las Telecomunicaciones Mexicanas". CEPAL.

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> Secretaría de Economía, <http://www.pymes.gob.mx/>

y Medianas Empresas en 2002, la cual ayuda no sólo a ampliar el respaldo a la PYME sino también a sistematizarlo. Destacan también programas específicos, tales como Fondo PYME, que impulsa la formación de emprendedores; la creación de incubadoras de empresas, y apoyo a la innovación tecnológica, en general, además de ayudarlas a acceder a mercados internacionales. También se ha hecho un esfuerzo por apoyar a la PYME a tener mayor acceso al crédito a través, por ejemplo, del Sistema Nacional de Garantías, administradas por (Nacional Financiera) NAFIN y FUNDES. Usualmente las PYME reciben crédito de los proveedores más que del sector bancario y con condiciones menos favorables. Asimismo, se ha avanzado, mediante el SARE, Sistema de apertura rápida de empresas, en acortar el tiempo que le toma a un emprendedor registrar formalmente una nueva empresa<sup>83</sup>.

No obstante estos esfuerzos, se necesitará evaluar los resultados de los programas que se han puesto en marcha durante la presente década. Será necesario, de todas formas, incrementar el apoyo financiero y de formación de capital humano en este sector de la manera más efectiva posible, dado el gran rezago que experimenta este sector a nivel nacional e internacional es muy pronunciado.

#### **v) Responsabilidad Social Empresarial**

La responsabilidad social empresarial (RSE) surge en México a mediados del siglo XX. A partir de ese momento distintos actores nacionales han desarrollado actividades para la promoción del tema:

- En una primera etapa, tanto la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), como la en ese entonces Uniones Sociales de Empresarios de México, A.C. (USEM) introducen el tema entre sus asociados.
- En 1992 se crea el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) que en 1997 presenta un programa de Responsabilidad Social Empresarial, a partir del año 2000 lanza una convocatoria para reconocer mejores prácticas de RSE y desde el 2001 a la fecha ha otorgado el Distintivo ESR a más de 200 empresas.
- En 2001 se presenta la Alianza por la Responsabilidad Social Empresarial en México (AliaRSE), ahora integrada por Administración de Valores (Aval), COPARMEX, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), CEMEFI, la Confederación USEM, Impulsa y CONCAMIN.
- En 2003 el Comité de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C. (COMPITE) introduce entre sus líneas de servicio para las Pymes un programa de Responsabilidad Social e Integridad.

En el año 2000 el Secretario-General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan lanzó el Pacto Mundial, una iniciativa de responsabilidad social que busca la adhesión de empresas y organización a implementar diez principios en las áreas de derechos humanos, laborales, medio ambiente y anti-corrupción. Se trata de la mayor iniciativa de responsabilidad social en el mundo, con más de 3,000 participantes de más de 100 países. El Pacto Mundial opera en México desde junio de 2005 y su comité está integrado por seis agencias del Sistema de Naciones Unidas (OACNUDH, ONUDI, ONUDD, OIT, PNUMA y PNUD), y cuenta **con el apoyo de las principales** cámaras empresariales del país, tales como: CCE, CONCAMIN, COPARMEX, AliaRSE, CEMEFI y COMPITE.

---

<sup>83</sup> OCDE México: "Revisiones de las Políticas de Pymes en México", Resumen ejecutivo, Noviembre 2006 (<https://www.oecd.org/dataoecd/63/38/37701953.pdf>)



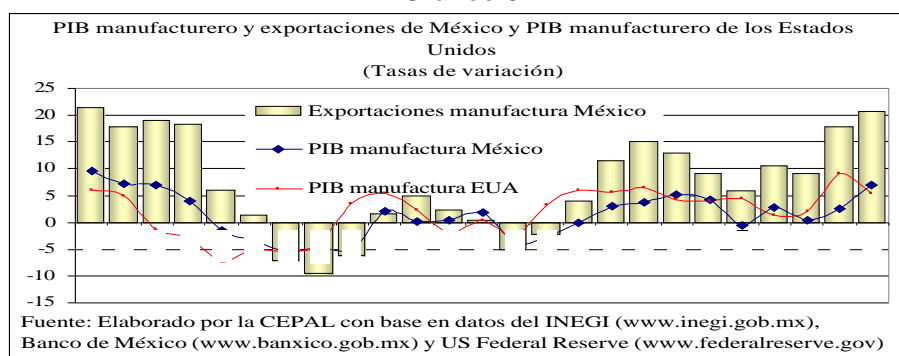
Actualmente en México más de 400 empresas y organizaciones ya se han adherido al Pacto Mundial. Este grupo incluye Pymes, grandes empresas, organizaciones no gubernamentales y administraciones de gobiernos estatales y municipales. La iniciativa en el país cuenta con una plataforma de servicios para la implementación de los diez principios, desarrollada acorde al perfil de sus participantes. Entre sus objetivos y actividades actuales está el contribuir al promoción de la responsabilidad social como un factor clave para el fortalecimiento de las ventajas comparativas de la agenda social y económica. Lo anterior, a través de la articulación de alianzas publico-privadas encaminadas a la reducción de la desigualdad y a la construcción de un entorno favorable al desarrollo.

## vi) El desarrollo económico sectorial

Son dos los sectores dentro de la economía mexicana que mayormente contribuyen al crecimiento económico del país: el sector servicios y el de transformación. El primero de ellos aporta el 65,7% del PIB y genera el 45% de los empleos formales registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>84</sup>, aunque también absorbe una buena cantidad del trabajo informal, especialmente en lo que a las actividades comerciales se refiere. Por su parte, la industria de la transformación aporta el 18% del PIB y genera el 23% de los empleos formales.

Debido a que la industria manufacturera mexicana se encuentra estrechamente vinculada a la industria manufacturera estadounidense (a la que exporta más del 90% de su producción), desde 2001 se han observado los efectos de la contracción en la actividad industrial estadounidense en menores tasas de crecimiento del PIB y, consecuentemente, en la pérdida de empleo, sobre todo en la región norte y centro del país donde se localiza la mayor parte de las industrias manufactureras y de maquila.<sup>85</sup>

**Gráfico 8**



Por su parte, el sector agropecuario sufre de limitado acceso al crédito y un déficit en la inversión en capital humano. En los últimos años se caracterizó por un modo de crecimiento, derivado de una mayor comercialización y la diversificación de las exportaciones. El sector agropecuario ampliado continuó teniendo un peso importante,<sup>86</sup> sin embargo la dinámica del sector agropecuario fue menor a la del conjunto de la economía y al crecimiento de la manufactura.

<sup>84</sup> Cifras obtenidas a partir de los datos del INEGI en su portal [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>85</sup> CEPAL cifras de 2005.

<sup>86</sup> El producto interno bruto agropecuario ampliado (PIBA, que incluye actividades agroindustriales) representó en promedio un poco más del 9% del PIB total, y las exportaciones agroalimentarias un 6% del total. 23% de la población total vive en el medio rural y, en gran parte depende de la agricultura.

De acuerdo con el Padrón de Procampo, casi tres cuartas partes de los productores nacionales tienen predios menores a 5 hectáreas. El patrón geográfico es muy claro: la mayor parte de estos productores se localizan en los estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas; en tanto que los productores con más de 100 hectáreas se ubican en Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Chihuahua. Los pequeños productores, en su gran mayoría, se concentran en las ramas de granos básicos, especialmente en maíz y frijol, en algunos cultivos industriales (café, caña de azúcar, cacao, hule, palma de aceite, entre otros) y en la cría de especies menores. La economía campesina es multifuncional, combina la lógica de mercado con la de valor de uso (seguridad alimentaria para la familia); en el caso del maíz, se estima que un 35% de la producción nacional tiene como destino el autoconsumo, es decir, no entra en los circuitos de mercado.

La estructura agraria en México está distribuida principalmente en tres tipos de propiedad: ejidal (43%), comunal (8.7%) y pequeña propiedad (37%).<sup>87</sup> Aún cuando más de la mitad de la superficie nacional está en poder de los ejidatarios y comuneros existe una profunda diferencia de derechos entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la propiedad de la tierra. Únicamente alrededor del 12.5% de la tierra es propiedad de mujeres.

A doce años de la puesta en marcha del TLCAN se pueden destacar los siguientes resultados en el sector agropecuario: Las exportaciones agroalimentarias de México se incrementaron de 3,441 millones de dólares en 1994 a 8,634 millones en 2004, en tanto que las importaciones lo hicieron de 5,454 a 10,509 millones de dólares en el mismo periodo. A través de los años, se ha ido perfilando un patrón de especialización a nivel de la región. México gana en exportación de frutas y hortalizas, pero es deficitario en granos, oleaginosas y productos pecuarios. Asimismo, los productores más beneficiados han sido los de mayor escala productiva y nivel de capitalización, con acceso a modernas tecnologías y con un emplazamiento de mercado más favorable.

México tiene una serie de retos en el sector energético, tanto por la reducción continua de su producción de petróleo en los años recientes, así como por la alta dependencia del fisco en la empresa estatal petrolera, PEMEX, para una tercera parte aproximadamente de los ingresos públicos. Esta priorización de los ingresos actuales sobre las necesidades de inversión está afectando negativamente la sostenibilidad de la producción y refinación petrolera nacional y la función futura de poder ser fuente de ingresos públicos.

México enfrenta una tendencia a la reducción del nivel de producción petrolera en los yacimientos actualmente explotados. Después de años de rezago, las inversiones mayores en los últimos años en la exploración no han podido compensar con la identificación de nuevas reservas, la reducción de las ya identificadas por la producción. Los nuevos yacimientos en el Golfo de México tienen retos tecnológicos por su profundidad; PEMEX tendrá que aumentar su capacidad administrativa, contratar empresas privadas especializadas y reservar las plataformas de exploración requeridas, que en este momento tiene una espera de tres años. Implicaría entonces varios retos legales y de asegurar los recursos suficientes para las inversiones necesarias, incluyendo el cambio del régimen fiscal. Alternativamente, como estos yacimientos están en zonas fronterizas con Cuba y EEUU, no hacerlo dejaría estos yacimientos para la explotación de estos otros países.

---

<sup>87</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. 2006

Es probable, entonces, que el nivel de producción actual (3.45 millones de barriles/día) no sea sustentable. De este monto, 1.8 millones está comprometidos por contratos para exportación a los EEUU, y 1.4 va a la refinación nacional y el resto para otros mercados. La capacidad de refinación nacional no basta para suplir la demanda nacional y hay importación de productos refinados, incluyendo el 30% de la gasolina consumida en el país. Hay decisiones importantes que tomar sobre la estrategia para aumentar la refinación, incluyendo el tipo de tecnología: conversión profunda y más limpia, pero con la necesidad de continuar importando gas natural para la generación eléctrica, o una refinación no tan profunda que produjera combustóleo, el cual pudiera ir reemplazando el gas natural en la producción eléctrica. En el marco del más largo plazo, y ante el progresivo agotamiento de las fuentes de hidrocarburos, falta de una estrategia vigorosa para promover la participación de fuentes renovables.<sup>88</sup>

### **vii) El costo económico de los retos de seguridad**

En el caso de México hay una estrecha relación entre la economía y los retos de seguridad. La corrupción, cuesta a los/as ciudadanos/as un estimado de \$19 mil millones anuales en servicios públicos. La violencia, el crimen, la trata de personas y la explotación sexual con sus costos económicos y sociales, la tala ilegal de bosques; la delincuencia organizada y la producción y tráfico ilícito de estupefacientes aún no han sido cuantificados del todo en términos económicos, pero influyen significativamente en los indicadores indirectos disponibles<sup>89</sup>

### **Empleo y trabajo digno**

La dinámica de crecimiento de la economía y de la estructura productiva no ha logrado superar las carencias en materia de empleo y “trabajo digno”. Una porción creciente de la población económicamente activa se desempeña en la “economía informal”. Ello implica de nueva cuenta un acceso desigual a derechos humanos establecidos en acuerdos internacionales, como el del trabajo digno, productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.<sup>90</sup> En el caso de México, el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas ha destacado las siguientes preocupaciones y recomendaciones: reducir la tasa de empleo informal, revisar las condiciones de trabajo de mujeres e indígenas, mejorar la cobertura de los sistemas de seguridad social y combatir el trabajo infantil.<sup>91</sup> En cuanto al trabajo doméstico no remunerado de las mujeres del estudio sobre la aportación de las mujeres realizado por la SEDESOL, se establece que las mujeres que realizan tareas en el hogar aportan 17 por ciento de la riqueza nacional. En las zonas rurales, estima que las mujeres de entre 30 y 40 años dedican más de 14 horas al día a las actividades propias del hogar, sin recibir una remuneración a cambio.<sup>92</sup>

El incremento del PIB durante los últimos diez años (3.7% en promedio) no se ha traducido en la creación significativa de empleos formales mientras que la población en general y la Población Económicamente Activa (PEA) siguen creciendo y con ella se mantienen las presiones sobre el mercado laboral.<sup>93</sup> Por ejemplo, la PEA creció en

<sup>88</sup> Para mayor información, favor de referirse a la sección Energía alternativa como fuente de desarrollo en la página 58.

<sup>89</sup> En la sección sobre seguridad se reporta que entre el 70 y 90% de la cocaína que entra a EEUU, pasa por México y el 35% de las incautaciones globales de *cannabis* se hace en México.

<sup>90</sup> Memoria del Director General a la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, junio de 1999.

<sup>91</sup> *Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights*. Mayo 2006.

<sup>92</sup> Referencia citada en: INMUJERES-Naciones Unidas. 2006. Sexto Informe Periódico CEDAW. México. P. 114.

<sup>93</sup> La población económicamente activa se define como la población de 14 o más años de edad que durante el periodo de referencia realizó una actividad económica (población ocupada) o buscó activamente hacerlo (población

1.2 millones de personas entre el primer trimestre de 2005 y el mismo periodo de 2006, para sumar un total de 43.9 millones, de los cuales 42.4 millones (96.6%) estaban ocupados. Es decir, 1.5 millones se encontraban desempleados. De la población ocupada, 63.2% son hombres (26.8 millones), 36.8% mujeres (15.6 millones), con una creciente tasa de participación femenina.<sup>94</sup>

Si bien las mujeres participan cada vez más en el mercado de trabajo, no lo hacen en condiciones de igualdad con los varones. Así, por ejemplo, la proporción de mujeres en el conjunto de trabajadores no agropecuarios es de 39.1%, cifra que se ha incrementado en los últimos años. A pesar de considerarse como un indicador proxy de mejores condiciones laborales<sup>95</sup>, una parte importante de las mujeres se ubica en empleos de baja productividad y calidad, de tiempo parcial (por razones de mercado), con bajos ingresos o jornadas laborales incompatibles con sus responsabilidades en los cuidados hogareños, y la mayor parte de las veces en ocupadas en el sector servicios –servicios sociales y personales-, que ofrece remuneraciones más bajas que el sector secundario. En 2004, las mujeres estaban mayormente representadas en el sector no estructurado de la economía, con una tasa de 27.1% frente a 26.8% de los hombres; 47.6% de las ocupadas y remuneradas en la actividad económica recibían menos de dos salarios mínimos frente a 35.8% de los hombres. Además, 16.8% de las mujeres trabajaba, en ese mismo año, sin remuneración en contraste con 12.8% de los hombres, quienes lo hacen casi siempre al inicio de su vida productiva, mientras que las mujeres continúan haciéndolo a lo largo de su ciclo de vida.<sup>96</sup> Si bien el índice de discriminación salarial<sup>97</sup> se redujo entre 2000 y 2006 (de -14.4 a -8.4). Una cuestión adicional que dificulta la participación de las mujeres en el trabajo en condiciones de igualdad es la carga global de trabajo que realizan; en 2003, esta carga fue estimada en 77 y 58 horas a la semana –tanto en el trabajo doméstico como en el extradoméstico- para mujeres y hombres, respectivamente.<sup>98</sup>

Si bien las mujeres participan cada vez más en el mercado de trabajo, no lo hacen en condiciones de igualdad con los varones. Así, por ejemplo, la proporción de mujeres en el conjunto de trabajadores no agropecuarios es de 39.1%, cifra que se ha incrementado en los últimos años. A pesar de considerarse como un indicador proxy de mejores condiciones laborales, una parte importante de las mujeres se ubica en empleos de baja productividad y calidad, de tiempo parcial (por razones de mercado), con bajos ingresos o jornadas laborales incompatibles con sus responsabilidades en los cuidados hogareños, y la mayor parte de las veces en ocupadas en el sector servicios –servicios sociales y personales-, que ofrece remuneraciones más bajas que el sector secundario. En 2004, las mujeres estaban mayormente representadas en el sector no estructurado de la economía, con una tasa de 27.1% frente a 26.8% de los hombres; 47.6% de las ocupadas y remuneradas en la actividad económica recibían menos de dos salarios mínimos frente a 35.8% de los hombres. Además, 16.8% de las mujeres trabajaba, en ese mismo año, sin remuneración en contraste con 12.8% de los hombres, quienes lo hacen casi siempre al inicio de su vida productiva, mientras que las mujeres continúan haciéndolo a lo largo de su ciclo de vida. Si bien el índice de discriminación salarial se redujo entre 2000 y 2006 (de -14.4 a -8.4). Una cuestión

---

desocupada en las último cuatro semanas), siempre y cuando haya estado dispuesta a trabajar en la semana de referencia.

<sup>94</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), trimestral, en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>95</sup> Este indicador forma parte del conjunto de indicadores de el Objetivo 3 de los ODM, porque se trata de empleo urbano, que implica una mayor proporción de trabajadores con contrato laboral, sueldo fijo y prestaciones de ley.

<sup>96</sup> Véase: *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2005*.

<sup>97</sup> El índice de discriminación salarial denota el porcentaje que, en promedio, debe aumentarse al salario que se paga, ya sea a hombres o mujeres, para lograr la igualdad salarial. Véase:

<sup>98</sup> Inmujeres, con base en Pedrero (2005). Trabajo doméstico no remunerado en México. Una estimación de su valor económico a través de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2002. México. Inmujeres

adicional que dificulta la participación de las mujeres en el trabajo en condiciones de igualdad es la carga global de trabajo que realizan; en 2003, esta carga fue estimada en 77 y 58 horas a la semana –tanto en el trabajo doméstico como en el extradoméstico- para mujeres y hombres, respectivamente.

En términos de empleo, el sector primario ocupa a 6.1 millones de personas (14.4% de la población ocupada), mientras la industria emplea a 10.9 millones (25.6%) y el sector servicios y comercio a 25.1 millones de personas (59.2%). En cifras absolutas, se han creado empleos en el sector industrial y servicios, mientras el agropecuario está en declive. Sin embargo, en términos relativos, también el sector industrial está empleando una proporción cada vez menor de la población ocupada.<sup>99</sup> Entre 2004 y 2005 se crearon 627 mil empleos nuevos, lo que significa un aumento de casi 4%. La tendencia ha sido positiva también en los primeros meses de 2006 con 546 mil empleos formales en el primer semestre.<sup>100</sup> No obstante, para satisfacer la demanda de empleo y trabajo digno - particularmente de los jóvenes que entran al mercado de trabajo - la economía, el sector público y la sociedad civil tendrían que generar anualmente entre 1 millón y 1.2 millones de nuevos empleos, por lo menos durante los siguientes diez años.

Tomando en cuenta sólo a la PEA no agropecuaria (casi 36 millones de personas), casi la mitad están ocupados en micro negocios, 18% en pequeñas empresas, 12% en empresas medianas y 10% en grandes empresas. Un 11% se desempeña en otro tipo de unidades económicas.<sup>101</sup> Según las estadísticas oficiales, el mayor potencial de empleo está en las medianas empresas que crecieron 6.6%. Las pequeñas e mpresas aumentaron su personal en 3.6% y las microempresas en 3.1%, mientras las grandes empresas disminuyeron su personal en un 1.7%.<sup>102</sup> Esto indica la oportunidad de invertir en programas de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Ahora bien, existen dos situaciones preocupantes. Por un lado, un porcentaje cada vez mayor de la población sólo encuentra trabajo en la economía informal, en condiciones precarias, sin vigilancia laboral y sin las prestaciones de la ley. Por el otro la do, las condiciones de los empleos formales se parecen cada vez más a las de la economía informal, es decir, se observa una precarización de las condiciones contractuales del trabajo.

Según cifras oficiales, se calcula que el empleo informal abarcó a casi 28% de la población económicamente activa en el primer trimestre de 2006. Se trata de casi 12 millones de trabajadores y trabajadoras que encuentran ocupación en pequeñas unidades económicas, de muy baja productividad e ingresos, la mayoría de las veces trabajando por cuenta propia y sin derechos ni protección de ningún tipo.<sup>103</sup> El porcentaje de mujeres en empleos informales, en 2005, fue de 29.3%, cifra más elevada que la correspondiente a los hombres, la cual fue de 27.5%.<sup>104</sup> De acuerdo con estimaciones del INEGI se aprecia una clara tendencia al incremento de mujeres

<sup>99</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), trimestral, en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> En el primer trimestre de 2006, según cifras del INEGI.

<sup>102</sup> Datos de INEGI y de la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDES): La empresa media, México, D.F., 2005

<sup>103</sup> En lo que se refiere específicamente al Empleo en el SECTOR Informal, el INEGI, a través de la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo), genera trimestralmente el dato absoluto nacional así como la tasa correspondiente tanto a nivel nacional (total, áreas urbanas y no urbanas, así como por entidad federativa). Con base en las últimas recomendaciones de la OIT al respecto<sup>103</sup>, el INEGI está introduciendo un nuevo concepto de "empleo informal a secas" donde la ocupación se analiza desde el punto de vista de falta de garantías o protección de quien realiza una actividad productiva. Así el concepto incluye también al servicio doméstico remunerado, a la agricultura de subsistencia y otras categorías.

<sup>104</sup> Población de 14 años y más. Los datos corresponden a una estimación de población actualizada de acuerdo con los resultados del Censo 2005. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

en la economía informal durante los últimos años. Los Estados con los porcentajes más altos de empleo informal están principalmente ubicados en el centro (Tlaxcala, Estado de México, Michoacán, Hidalgo, Morelos, Puebla, Distrito Federal) y el sur del país (Oaxaca, Yucatán y Guerrero), mientras la región norte presenta tasas abajo del 20% (Baja California, Colima, Chihuahua).

Una parte importante de las actividades informales no cumplen con las reglamentaciones legales, pero este no es el factor que explica su origen y crecimiento, sino la incapacidad de la economía moderna para absorber la creciente fuerza de trabajo. Aún cuando la evasión fiscal de estas actividades es notable, no es la causa principal de la baja tasa de recaudación fiscal, que además no es exclusiva de la economía informal. La inclusión de los “informales” al patrón de pagadores de impuestos es necesaria, pero no suficiente para aumentar los presupuestos públicos para enfrentar los desafíos de desarrollo o mejorar los servicios básicos a la población.

Los déficits del trabajo digno también se reflejan en un proceso de precarización del trabajo, como consecuencia de tendencias y prácticas en el mercado laboral que tienden a flexibilizar las relaciones de trabajo. Esto se expresa en una proporción creciente de trabajadores asalariados que se desempeñan con contratos precarios, a tiempo parcial, temporal en esquemas de subcontratación o que simplemente trabajan sin contratos. Bajo este concepto, la población desocupada y parcialmente ocupada llega a 9.1% de la PEA, con tendencia creciente,<sup>105</sup> lo que denota un problema de subutilización de fuerza de trabajo mucho más extendido que el reflejado por el solo desempleo abierto.

Un elemento importante del trabajo digno se refiere a la necesidad de percibir salarios e ingresos suficientemente altos para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas. Expertos en la materia en México consideran que para adquirir una canasta de necesidades básicas se requieren por lo menos cuatro a cinco salarios mínimos (entre 17 y 22 USD al día), mientras que un 63% de la PEA sólo recibe ingresos por un máximo de tres salarios mínimos.<sup>106</sup> Ello denota no sólo la gran extensión del empleo en la economía informal y a nivel de las pequeñas y microempresas, sino también las brechas de productividad que prevalecen en los segmentos formales o modernos de la economía.

Siendo el costo laboral un factor de competitividad, los salarios deberían guardar coherencia con los incrementos de la productividad laboral para no provocar efectos inflacionarios y perjudicar la creación de empleos. Sin embargo, los datos de los últimos años demuestran que prácticamente no existe esta articulación. Por ejemplo, desde 1994, la productividad de la industria maquiladora no ha crecido, en cambio las remuneraciones reales han crecido en un 3%. Al mismo tiempo, las otras industrias presentaron tasas de aumento de productividad de un 55%, mientras que las remuneraciones reales también aumentaron sólo en un 3%. Hay que advertir que, en la medida que los incrementos salariales se definan en función de la productividad generada, puede abrirse una brecha salarial entre sectores o empresas “productivos” y “no productivos”, con la consecuencia de una mayor desigualdad. Por el otro lado, sin incentivos de mayores remuneraciones es difícil motivar a los trabajadores y empleados para una mayor productividad. En este sentido, habrá que estudiar el impacto de otras formas de ingreso laboral, por ejemplo esquemas de participación en

---

<sup>105</sup> En contraste, la “tasa de desempleo abierto” (TDA) solo considera desempleadas a aquellas personas que están disponibles como población económicamente activa, que hayan trabajado menos de una hora a la semana de la encuesta, con o sin remuneración, y que hayan buscado empleo en los dos meses anteriores.

<sup>106</sup> El salario mínimo ha sido fijado entre 44.05 y 46.80 pesos por día, según la zona geográfica.

utilidades o en el capital de las empresas e incentivos no monetarios, en el logro de objetivos de mayor igualdad y productividad.<sup>107</sup>

Las brechas salariales entre las mujeres mexicanas también se han ampliado, ya que se observa mejoras salariales en las mujeres que perciben entre 3 y 5 salarios mínimos y disminución en los grupos de ingreso de 2 salarios mínimos y menos.

En 2000, el índice de discriminación salarial apuntaba que, en promedio, era necesario incrementar en 14.4% el salario que se les paga a las mujeres por su trabajo para lograr la equidad salarial. Ese valor se reduce a 7.4% en 2005. No obstante, existen diferencias importantes entre ocupaciones. Las más grandes disparidades se observan entre los artesanos y obreros en 2005, ocupaciones para las cuales sería necesario aumentar en 34.1% el salario que se les paga a las mujeres para alcanzar la equidad salarial.

La precarización también se manifiesta en una disminución de la cobertura de la seguridad social. A lo largo de los últimos años, el porcentaje de población ocupada sin prestaciones sociales (principalmente seguro médico), ha aumentado de 61.2% a 63.7%. Esto significa que casi 27 millones de personas laboran sin prestaciones. En otras palabras, de los 2.8 millones de empleos generados entre 2000 y 2006, más de 70% carecen de prestaciones sociales.<sup>108</sup> De los nuevos derechohabientes registrados en el IMSS, solo una pequeña parte tiene un empleo permanente, mientras el porcentaje de trabajadores eventuales ha crecido desproporcionadamente. 60.8% y 57.4% de hombres y mujeres no cuentan con prestaciones sociales.<sup>109</sup>

Desde los años noventa (1994) ha crecido el número absoluto de derechohabientes con empleo estable, pero la participación relativa (porcentual) del empleo permanente en el IMSS ha disminuido de casi 87% a 64%.<sup>110</sup> Se observan diferentes desempeños en materia de seguridad social. Mientras en la mayoría de los Estados del norte la cobertura está arriba de un 50% de la PEA, en Oaxaca solo una de siete personas de la PEA está cubierta.

Las mujeres presentan menores tasas de participación laboral y mayores tasas de desempleo, sobre todo entre aquellas con mayores niveles educativos. Además, las brechas de ingresos y salarios les son desfavorables en prácticamente todas las edades y todos los niveles educativos. Así, si bien las tasas de participación de las mujeres (a nivel nacional) han sido crecientes en el tiempo (31.5% en 1991 y 37.5% en 2005, y 40.7% en 2006), éstas siguen siendo cerca de la mitad que la correspondiente a los hombres (75% en 2005). Entre la fuerza laboral asalariada, mientras uno de cada dos hombres perciben hasta dos salarios mínimos, esa situación de remuneración insuficiente incide sobre una de cada dos mujeres. El porcentaje de mujeres ocupadas que no recibe ingresos por su trabajo es de 11% mientras que para los hombres es de 8%. En las categorías de empleo precario, las mujeres suelen estar sobre-representadas en la economía informal, lo cual muestra nuevamente una situación de inequidad en las oportunidades de trabajo digno.<sup>111</sup> Esto reproduce las condiciones de desigualdad no sólo de las mujeres en su ciclo de vida, sino generacionalmente a sus hijos, particularmente si consideramos que en México 23.1% de los hogares está encabezado por una mujer; este indicador se eleva a 24.3% en las áreas urbanas.

<sup>107</sup> Leonard Mertens, Flor Brown y Lilia Domínguez. 2005. "La construcción de nuevos eslabones de productividad y competencia laboral". En Juan Chacaltana, *Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de Argentina, México, Panamá y Perú*, Lima.

<sup>108</sup> STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

<sup>109</sup> INEGI. [Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2005.](#)

<sup>110</sup> IMSS. <http://www.imss.gob.mx/imss>

<sup>111</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (series anuales) en: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=6284>

En 2000, 36.4 de cada cien mujeres de 12 años y más participaba en la actividad económica remunerada. Este indicador se mantuvo constante hasta 2004 cuando alcanzó 37.5 mujeres de cada cien de 12 años y más. En 2005 se adopta el criterio utilizado en la OCDE, organización de la que México es miembro que considera a la población económicamente activa sólo a partir de los 14 años y, por tanto, las citadas tasas de actividad económica de los años anteriores no son estrictamente comparables con las estimadas a partir de 2005. Así se estima que en 2005, 41 mujeres de 14 años y más de cada cien participaban en alguna actividad económica y 79 hombres de cada cien<sup>112</sup>. La tasa de participación más elevada entre las mujeres se aprecia en el grupo de edades 40 a 44 años (54.9%), mientras que para los hombres se da entre los 35 y 44 años (96.7%). Este indicador es sensiblemente más bajo para las mujeres en las zonas rurales (28.4%) en contraste con el que se aprecia en zonas urbanas (45.4%); la situación inversa ocurre entre los hombres: su participación es más elevada en las áreas rurales (82.4%) que en las urbanas (77.3%)<sup>113</sup>.

En el caso del desempleo entre los jóvenes, las mayores tasas responden tanto a problemas relacionados con la demanda agregada de la economía, como a déficit relacionado con las limitaciones en su formación y experiencia. La precarización del empleo se presenta con mayor vigencia en la población joven la que enfrenta mayores tasas de desempleo y subempleo, menores oportunidades de ingresos, peores condiciones contractuales y mayores tasas de empleo informal y precario. El desempleo abierto en la PEA en general fue de 3.6% en 2006, cifra más elevada entre las mujeres (3.9%) que entre los hombres (3.4%), mientras los jóvenes enfrentaron tasas de desempleo de casi un 7%.

## Migraciones y Remesas

Los problemas del mercado laboral y las condiciones de pobreza en México, y en general las brechas en materia de oportunidades e igualdad, junto con los factores de atracción de la economía norteamericana y la existencia de redes sociales y comunitarias, han conllevado a un creciente fenómeno de migraciones hacia los Estados Unidos. Durante los últimos diez años, aproximadamente 400,000 personas han emigrado del país cada año al país vecino del norte, y el Instituto Nacional de Migración estima que en el 2005 alrededor de 547 mil mexicanos cruzaron la frontera norte, proyectando que la cifra puede rebasar 600 mil personas en el año 2006. Los migrantes mexicanos económicamente activos en Estados Unidos equivalen a una quinta parte de la PEA mexicana. Debido a mayores salarios e ingresos, el producto económico generado por este quinto casi equivale al total del PIB generado en territorio mexicano. Cabe destacar el incremento de la participación de las mujeres en la migración laboral, tanto formal como informal. De los migrantes mexicanos hacia Estados Unidos, aproximadamente el 45%<sup>114</sup> esta constituido por mujeres y entre el 5 y el 8% del total son indígenas.<sup>115</sup>

Entre los años 2000 y 2005, las remesas registradas por el Banco de México se triplicaron de 6.6 a 20 mil millones de dólares, representando un incremento de 1.1% al 2.6% del PIB.<sup>116</sup> El dinero transferido por mexicanos/as en el exterior hacia sus

<sup>112</sup> FUENTE: INEGI, STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006. Segundo trimestre.

<sup>113</sup> *Ibid*

<sup>114</sup> Ofelia Woo Morales. 2006. "Origen y destino de las mujeres migrantes mexicanas" en *La Mujeres en la migración. Testimonios, Realidades y Denuncias.* México :Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes A.C

<sup>115</sup> Declaración de Ma.Elena Zúñiga (Conapo) en "aumenta el número de indígenas migrantes en EU" OnceTV, 8 de julio de 2005

<sup>116</sup> Fuente: Banco de México, 2006.



comunidades de origen representa la segunda fuente de divisas del país después de los ingresos por las exportaciones petroleras y por encima de las divisas del turismo internacional.<sup>117</sup> En los hogares receptores, las remesas constituyeron casi la mitad del ingreso corriente monetario y se destinaron principalmente a la satisfacción de necesidades básicas, la adquisición de bienes de consumo duradero, la compra y mejora de vivienda, gastos educativos y de salud. Menos que un 5% se usa para el ahorro o se invierte en negocios y proyectos productivos.<sup>118</sup>

Sin embargo, los efectos de las remesas en las economías locales y el combate de la pobreza no son tan claros. Por ejemplo, se ha señalado que no emigran los segmentos más pobres de la población, sino aquellos que aunque se encuentren en condiciones económicas desfavorecidas, pueden pagar los altos costos que implica emigrar y cuyos hogares se beneficiarán potencialmente de la transferencia de remesas, en especial si se trata de una mujer emigrante. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares muestra que sólo un 30% de las remesas están destinados a hogares pobres y que de la población en pobreza extrema (20%), sólo un 6% recibe remesas. Además, la emigración representa no sólo una pérdida en términos de inversión de capital humano, un debilitamiento del beneficio potencial del “bono demográfico” y efectos en la composición y dinámica familiar, sino que constituye un factor que puede potencialmente incrementar la desigualdad. Igualmente, se aumenta la vulnerabilidad a posibles crisis externas, como una deportación masiva, mayores restricciones a la migración o a la cada vez más palpable reducción de la circularidad de los movimientos migratorios.<sup>119</sup>

## La economía y sus desigualdades: retos y oportunidades

La política macroeconómica no ha logrado de manera suficiente estimular la inversión, el crecimiento, la creación de empleos, la reducción de desigualdades y de la pobreza. México ha exhibido durante los últimos quince años una dinámica de crecimiento insuficiente e inestable, que no ha logrado integrar actividades económicas y regiones de las cuales depende una buena parte de la ocupación y el empleo de los grupos más pobres del país.

La estabilidad macroeconómica no ha sido aprovechada para diseñar una política industrial de fomento a “clusters”, encadenamientos productivos y al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMEs). La industria necesita emigrar hacia sectores de mayor valor agregado, en los que se fortalezcan las actividades de investigación y desarrollo, innovación, diseño, mayor integración de la cadena productiva, mayor flexibilidad y rápida respuesta a cambios en la demanda. Se requiere fortalecer los encadenamientos productivos (“cadenas de valor”) y aumentar así el contenido local de las exportaciones. Una estrategia de esta naturaleza debe

---

<sup>117</sup> Estas cifras corresponden a la metodología de registro oficial del Banco de México que últimamente ha sido cuestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y algunas instituciones académicas por considerar deficiencias metodológicas en los criterios establecidos para la clasificación de “remesas familiares” y “otras transferencias financieras”; véase: Rodolfo Tuirán Gutiérrez *et. Al.* . 2006. “El debate sobre el monto de las ‘remesas familiares’”. *Este País* 185: 4-15.

<sup>118</sup> Tuirán, 2004 y Zuñiga 2004.

<sup>119</sup> Al respecto, Oropeza alerta que se puede estar transitando de un panorama que conduce al envío de recursos a familiares en el lugar de destino con vistas al retorno, hacia un panorama en el cual el proyecto migratorio se convierta en una instalación definitiva en el país de acogida, canalizando los recursos económicos hacia un mejor desempeño de la integración en el país de recepción. OROPEZA, José Ángel (2006). *Las Migraciones Internacionales en América Latina y el Caribe y Vínculos con Europa: Desafíos y Políticas*. Ginebra: OIM.

centrar la atención en la productividad del “capital humano” y la innovación tecnológica y social que permita emigrar hacia actividades de mayor valor agregado.<sup>120</sup>

En la XVI Reunión Regional Americana (RRA) de la OIT, los Ministros de Trabajo de las Américas y los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores de la región, entre ellos los de México, adoptaron una “Agenda Hemisférica para el Trabajo Digno 2006-2015” para orientar las estrategias de desarrollo y las políticas públicas hacia la promoción del trabajo digno y la reducción de la pobreza. Para lograr este objetivo, formularon cinco desafíos:

- Lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo digno.
- Lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en general la normativa laboral de los países.
- Generar confianza en la democracia y en el diálogo social.
- Ampliar y fortalecer los esquemas de protección social de los trabajadores
- Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad.

Todos los actores concernidos tienen claros compromisos sobre la implementación de esta agenda por el trabajo digno. Los gobiernos tienen el ineludible compromiso de implementar políticas económicas encaminadas al fomento de la inversión, el crecimiento equitativo y sostenible y a la creación de empleos de calidad. Por su parte, las organizaciones empresariales tienen el compromiso de mejorar las condiciones de productividad y competitividad de las empresas, y a su vez de respetar la normativa laboral nacional e internacional. Aquí el gran desafío es conciliar los imperativos económicos del proceso productivo con la responsabilidad social que les compete a las empresas, por compromisos asumidos a nivel internacional. Las organizaciones de trabajadores tienen el compromiso no solamente de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, sino también de propiciar mayores oportunidades de formación y capacitación de los trabajadores, para mejorar sus competencias y capacidades productivas y propiciar su movilidad y progreso laboral. Tienen la responsabilidad de fortalecer los conocimientos, habilidades y capacidades de negociación y propuestas de sus líderes, para facilitar y asumir un rol más activo en los procesos de diálogo frente a los demás interlocutores sociales y políticos.

Para maximizar las oportunidades de trabajo digno, esto es, de un trabajo productivo, justamente remunerado y en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana, se requiere de una economía estable y en expansión, con un ritmo de crecimiento sostenible y equitativo que permita integrar las diversas actividades económicas y regiones de un país. Ello demanda, a su vez, de adecuadas condiciones de competitividad que se fundamenten en una alta eficiencia y productividad de los factores productivos, más que en el uso extendido y depredador de los recursos naturales y en el uso de mano de obra barata y de bajas calificaciones.

Estas últimas condiciones de competitividad no sostenible en el tiempo han conllevado al fomento de actividades económicas con tecnologías atrasadas y de poco valor agregado; con escasa capacidad para impactar sobre el resto de la economía y de limitada contribución fiscal; lo que ha promovido la reproducción de sistemas fiscales ineficientes e inequitativos que reducen la capacidad de ahorro e inversión del Estado; y que en el largo plazo ha impedido las inversiones públicas estratégicas promotoras del desarrollo, tanto de infraestructura como de capital humano. Todo ello ha limitado las condiciones de competitividad sostenible en el tiempo, inversión y crecimiento de las economías y se ha traducido en altos niveles de subutilización de fuerza de trabajo, retroalimentando dichas condiciones de competitividad *no sostenible en el*

---

<sup>120</sup> Un reciente estudio de la OIT demuestra que las empresas que invierten solo en innovación tecnológica, aumentan su productividad en promedio por el factor dos, mientras empresas que además invierten en nuevas esquemas de trabajo e innovación social, pueden aumentar hasta tres veces su productividad.

*tiempo*.<sup>121</sup> Esta dinámica caracterizada como un “*equilibrio de bajo nivel*”, ha sido reforzada por los énfasis de las políticas macroeconómicas, que al privilegiar exclusivamente el control de la inflación y el déficit fiscal, han sacrificado los objetivos de crecimiento e inversión y olvidado el manejo de otros instrumentos de política micro y mesoeconómica para propiciar un entorno favorable a la productividad y el desarrollo del capital humano.

Los retos económicos asociados con la población rural e indígena incluyen elevar la productividad y la competitividad; profundizar la modernización de las cadenas agropecuarias; ampliar la participación en los mercados de los socios del TLCAN, y reducir el riesgo de las actividades productivas de los pobres rurales. Se deben crear alternativas de trabajo digno para la población rural, por ejemplo mediante mejores servicios agropecuarios y un fomento sistemático a la generación de productos orientados a los mercados emergentes de productos orgánicos y/o verdes y de arte popular. Seguramente la mayor inversión en educación y capacitación, aunada a una atención prioritaria a la calidad de estos servicios, elevará los rendimientos, la capacidad organizativa de los agricultores para participar en las cadenas productivas y obtener mayor valor, mejorando sus ingresos. Asimismo, incorporar medidas de manejo de riesgo con mayor énfasis en la agenda de política agropecuaria tendrá un impacto en el bienestar de los pobres rurales. De nuevo está el reto de fomentar la participación de la población indígena (que representa una mayoría marginada en muchos distritos rurales) con su reserva de conocimientos autóctonos en cadenas de producción donde pueden optar por una producción de subsistencia y/o incorporarse en procesos de producción orientados hacia la comercialización (para el mercado interno y la exportación).

---

<sup>121</sup> OIT. Políticas para Fomento del Empleo y Trabajo digno. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana, San José, 2005.

### **3.2 Política social y ampliación de capacidades**

Un mundo globalizado de economías abiertas heterogéneas, presenta nuevos retos a la búsqueda de sinergias entre el crecimiento económico y la equidad social. Como hemos visto en la sección anterior, la economía mexicana, como la de muchos países de la región, necesita una transformación de las estructuras productivas, acompañada de un proceso intensivo de formación de capital humano. Cuanto más se centre la competitividad de la economía en recursos humanos capacitados y una incorporación amplia y selectiva de la tecnología y menos dependa de bajos salarios o de la sobreexplotación de los recursos naturales, más sostenible será el crecimiento a largo plazo y mejores serán los efectos distributivos. De esta forma se podrá ligar lo económico con lo social como parte de un círculo virtuoso de desarrollo y de cumplimiento de derechos.

Cabe recordar que el modelo de estado de bienestar que se planteó como paradigma de la política social desde fines de la segunda guerra mundial se basaba en la “sociedad del trabajo”, suponiendo una situación ideal de pleno empleo, cada vez más formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. Este modelo siempre tuvo un alcance parcial e desigual en México. El mercado de trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad ni en términos contributivos. Por lo mismo, ni a corto ni a mediano plazo podrá ser el único mecanismo utilizado para proteger al grueso de la población mexicana frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros. Igualmente, hay significativa inestabilidad del acceso al trabajo. Por dicha razón la protección social debe cubrir el costo de esas rupturas, fundamentalmente para evitar pérdidas de capital humano y de patrimonio básico en los períodos de cambios cíclicos económicos, que tienen efectos negativos para los individuos y las familias, especialmente para las mujeres, y que se manifiestan como desigualdad en los ingresos, deserción escolar, desnutrición y trabajo infantil, entre muchos otros fenómenos.

La política social cobra especial relevancia en este contexto, particularmente en función de contar con una orientación de principios que permee y de coherencia al diseño de programas particulares y en función de la coordinación de esta política con la económica en pos de reducir la pobreza y la desigualdad.

Es importante recordar que la política social se enmarca en el contexto de los derechos sociales exigibles por los/as habitantes del país. La protección social y la formación y ampliación de capacidades deben resguardar la titularidad de los derechos básicos de acceso a servicios de calidad de salud y educación y de una vida digna en la vejez y remover los obstáculos que la población tiene para ello. En el caso de las mujeres, es de particular relevancia proteger su derecho a vivir una vida libre de violencia, toda vez que la que sufren por razones de género inhibe el ejercicio de sus libertades.

En este contexto es necesario romper la transmisión de desigualdad y pobreza intergeneracional y fortalecer los mecanismos de distribución de activos que permiten avanzar hacia formas menos excluyentes de sociedad. Entonces, la política social debe operar con verdadera vocación universal, eficiencia en el uso de recursos, criterios de solidaridad y capacidad para articular urgencias a corto plazo e inclusión social a largo plazo. Esto requiere un nuevo un pacto social alrededor de los derechos

sociales y la solidaridad para una cobertura universal con paquetes de servicios garantizados y exigibles y combinando mecanismos contributivos y no contributivos.<sup>122</sup>

En el caso de México, en los últimos quince años, el gasto social muestra una tendencia creciente como proporción del PIB (aproximadamente del 6% al 10%) y en términos *per cápita* (aproximadamente del 3000 a más de 6000 pesos).<sup>123</sup> Algunos estudios académicos indican que el gasto redistributivo ha mejorado en términos de su magnitud, eficiencia e incidencia.<sup>124</sup> No obstante, estos avances no han sido suficientes para cambiar las condiciones iniciales de pobreza y desigualdad de oportunidades. En este sentido, se presentan una serie de retos para la actuación del sector público en la esfera social derivados de las siguientes características: la existencia de programas particulares más que una política social integral apoyada por la política económica; programas tradicionales dirigidos a sectores particulares que no necesariamente son prioritarios en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad; sistemas de subsidios; fragmentación de los servicios sociales, particularmente los de salud; retos de coberturas y calidad de la educación y su relación con la inserción laboral.

Otros factores ya identificados están agudizando esta situación de generación de capacidades humanas en México, como la evolución de las estructuras de la familia, la creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo en condiciones de marcada desigualdad y discriminación, la transición demográfica con el envejecimiento de la población. Aunque en la actualidad México cuenta con el llamado bono demográfico, es decir, con una población en edad laboral creciente, con una progresiva reducción de la dependencia económica para los próximos años, el aumento creciente de la población de ancianos – con una esperanza de vida más alta- generará una mayor carga para los sistemas de pensiones. Adicionalmente, la población económicamente activa enfrenta numerosos ciclos de incorporación y alejamiento del trabajo. Cabe resaltar los cambios demográficos que se están dando en el país y que presentan retos y oportunidades para la protección social y la formación de capacidades nacionales:

- La población de 0-5 años, que representa actualmente el 12% de la población (pero que está en un proceso de reducción numérica desde 1995), ofrece oportunidades para mejorar la calidad de la atención en salud, completar coberturas en poblaciones de mayor vulnerabilidad y aumentar la calidad de la educación pre-escolar.
- La población de 6-14 años representa el 20% de la población con una reducción numérica desde 2002 bajando la presión numérica sobre la educación primaria, lo cual se puede aprovechar para completar coberturas en poblaciones de mayor vulnerabilidad y aumentar la calidad. El reto sigue siendo la necesidad urgente de aumentar significativamente las coberturas y la calidad de la educación media y secundaria, y otras formas de preparación para papeles de adulto en las esferas laborales y de ciudadanía.
- La población en edad laboral, de 15-59 años representa actualmente el 61% de la población. La contribución de las mujeres al ingreso del hogar cada día se vuelve más importante gracias a los avances en la educación en la población femenina y a su incorporación al mercado de trabajo. Así, en

<sup>122</sup> CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Síntesis.

<sup>123</sup> López Calva, Luis F. 2006. "Política Pública, Social y de Estado". México: ITESM.

<sup>124</sup> Scott, John. 2002. "Public spending and inequality of opportunities in Mexico: 1992-2000". México: CIDE. Citado en Luis F. López Calva, *Op. Cit.*

2000, 57.3% de los hogares contaban dentro de su ingreso con la participación de al menos una mujer y esta proporción alcanzó 62.4% en 2002. Llama la atención que el tipo de contribución que más se elevó en ese par de años fue el de la mujer como principal aportador del ingresos al hogar. Para el subgrupo de 15-24 años, la sociedad mexicana enfrenta serios retos de educación secundaria, técnica y superior, especialmente de las mujeres, quienes exhiben los mayores rezagos en estos niveles educativos. Un importante desafío es lograr que la ampliación de capacidades se vea reflejada en la inserción laboral con condiciones de empleo digno, así como en el logro de una ciudadanía política plena de los adultos y adultas (como mínimo poder votar y ser elegidos). Para ello se requiere de servicios de salud de calidad, incluyendo los referidos a la salud sexual y reproductiva. En este terreno, es importante no perder de vista el complejo fenómeno de la migración y sus efectos en la vida económica y social del país. Para el grupo de edad de 25-59 años los mayores retos relativos están en la estabilidad del empleo digno, la salud, las funciones de reproducción y familia y la migración.

- Finalmente la población de 60 años y más representa actualmente el 8% del total, pero es el sector que crece más significativamente y se proyecta que en el año 2050 representará el 28% de la población, con un mayor número de mujeres. Los retos están entonces en la protección social y acceso a sus derechos, en especial a servicios de salud y pensiones.
- Dentro de este diagnóstico general del sector social, a continuación se presentarán análisis sobre los retos de desarrollo y desigualdad en la alimentación, la salud, la seguridad social y la educación.<sup>125</sup>

Un esfuerzo importante por ampliar las capacidades de la población mexicana y romper el círculo de transmisión generacional de la pobreza lo constituye el Programa de desarrollo Humano Oportunidades, antes Progresá, que actualmente cubre a alrededor de 25 millones de personas, en más de 5 millones de familias. Este programa constituye el mayor esfuerzo del gobierno federal para ampliar las capacidades y reducir la pobreza. Este Programa ha sido pionero en la asunción de evaluaciones externas sistemáticas y planeadas desde su inicio, lo cual ha permitido medir su impacto en sus distintos componentes. Con ellas, ha sido posible identificar también algunos efectos no esperados producto de acciones afirmativas como las becas más elevadas para las niñas -que han permitido revertir las desigualdades de género en la educación primaria- como los referidos a la dinámica de las familias. En este sentido, algunas evaluaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, permiten afirmar que la transferencia de apoyos monetarios a las mujeres titulares del Programa, empieza a mostrar signos de reposicionamiento de las mujeres en el seno de sus familias. En dichos trabajos se muestra que las mujeres beneficiarias del Programa en las zonas urbanas presentaron menores niveles de violencia por parte de sus parejas que los observados entre mujeres pobres que no cuentan con el beneficio de este Programa<sup>126</sup>. Aún cuando estos resultados son apenas indicativos, (dada la reciente incorporación de las familias urbanas a este Programa) hay suficientes evidencias que permiten señalar la importancia considerar a la violencia como un eje central en la ampliación de las capacidades y libertades de las mujeres, con lo cual se estaría contribuyendo de manera directa al logro del Objetivo 3 de los ODM: el

<sup>125</sup> CEPAL, 2006, La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Síntesis.

<sup>126</sup> González de la Rocha, M. (2005) y López y Salles (2006) *El Programa Oportunidades examinado desde el Género*.

empoderamiento y autonomías de las mujeres. Los resultados de las evaluaciones externas muestran la necesidad de dar continuidad a estas lecciones aprendidas y avanzar más en la inclusión de la población en situación de pobreza, particularmente las mujeres, en la educación media, técnica y superior, así como, llevar a cabo acciones decididas para intervenir en la violencia de género que aqueja a las titulares del Programa. además de mejorar la calidad de la atención a la salud que el programa entrega a los pobres.

## Seguridad Alimentaria

Aún cuando el país dispone de alimentos suficientes para cubrir un consumo *per cápita* de 3,000 calorías diarias, superar la pobreza alimentaria requiere de la atención al aislamiento y la exclusión de numerosas localidades rurales, así como a la compleja situación de la pobreza urbana. Lo anterior, en dos vertientes: construir o ampliar los sistemas de asistencia que posibiliten el acceso a los alimentos para los sectores poblacionales beneficiarios y crear las condiciones para que la población objetivo pueda generar un ingreso mínimo y estable, que le permita adquirir por sus propios medios una canasta alimentaria básica.<sup>127</sup>

En la primera vertiente, el país tiene un importante terreno ganado en materia de desarrollo institucional y aprendizaje, mediante políticas de ayuda alimentaria directa e indirecta a poblaciones en situación crítica, como lactantes e infancia en edad escolar. (i.e. desayunos escolares, Diconsa y Oportunidades). Por ejemplo, con base en un estudio cuantitativo que contrasta hogares receptores y no receptores del Programa Oportunidades se concluyó que “El programa ha tenido un impacto importante en la talla para la edad y prevalencia de talla baja en niños beneficiarios”.<sup>128</sup>

La segunda vertiente es más compleja, porque implica ir más allá de las medidas asistenciales –muchas veces temporales y con altos costos de operación-, para superar las causas profundas de la pobreza alimentaria y no sus síntomas.

Las Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN) revelan que, entre 1988 y 1999, un marcado descenso en el país de la prevalencia del retardo del crecimiento (de 23% a 18%), la insuficiencia ponderal (de 14% a 7%) y la emaciación (de 6% a 2%); en cambio, registraron un aumento de 2% de los indicadores del sobrepeso y la obesidad. No obstante lo anterior, casi 1.8 millones de menores de cinco años presentaban retardo de crecimiento, cerca de 800 mil niños tienen insuficiencia ponderal y poco más de 213 mil niños sufren de emaciación.<sup>129</sup> Las encuestas nacionales de salud y nutrición revelan que la prevalencia de baja talla en niños y niñas de 5 a 11 años de edad disminuyó en el sexo masculino 5.7% (de 16.1 a 10.4%) y en el sexo femenino 6.5% (de 16.0% a 9.5%) entre 1999 y 2006.<sup>130</sup>

Las zonas que presentan mayores problemas de subconsumo calórico y proteínico se ubican en los dos rangos clasificados como inferiores y que no acceden al mínimo en el consumo de calorías requeridas. Entre ellas: la Sierra norte y sur de Durango, la mayor parte del estado de Zacatecas, Colima, Tierra caliente en Guerrero, el sur del estado de México, casi la totalidad de Tabasco y Campeche entre otros presentan un

<sup>127</sup> El tema de seguridad alimentaria se relaciona estrechamente con el cumplimiento de las metas asociadas al Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para conocer a detalle la evolución de dichas metas en México, ver Anexo 1.

<sup>128</sup> INSP. 2005. *Evaluación externa del impacto desprograma Oportunidades 2004. Alimentación.*

<sup>129</sup> INSP, 1999.

<sup>130</sup> INSP, Encuesta nacional de Nutrición, 1999 e INSP, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006.

promedio regional de consumo entre 1,801 y 2,200 kcal. Por otro lado, la desnutrición crónica se presenta en 24 regiones del país, en donde los habitantes de estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero difícilmente pueden adquirir una Canasta Normativa Alimentaria, lo cual acentúa la polarización regional y vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en ingreso, disponibilidad, accesibilidad y niveles de consumo. Los resultados son preocupantes, ya que alrededor de una cuarta parte de las 154 regiones del país fueron consideradas en situación de riesgo alimentario.

La desnutrición en los menores de 5 años se estima en 2 millones; 32% con desnutrición crónica (baja talla para la edad), la mayoría de los cuales viven en las zonas rurales y al sur del país donde se concentran las poblaciones indígenas y donde la desnutrición crónica es 4 veces mayor que en los estados del norte del país.<sup>131</sup>

## Salud y desigualdad

La Comisión Mexicana sobre Macroeconomía y Salud (CMMS) enfatiza que el análisis de la salud como determinante del desarrollo económico se sustenta en el papel que esta juega en la acumulación de capital humano. Un mayor nivel de ingreso permite generar un mejor estado de salud mediante la compra de servicios médicos o la ingesta de una dieta adecuada, mientras que si los individuos están saludables y cuentan con las medidas de higiene necesarias tienen más posibilidades de trabajar y producir riqueza. La existencia de impactos positivos de la salud sobre el crecimiento económico ha sido verificada en diversos países y épocas, y en particular en México<sup>132</sup>.

A nivel microeconómico, la CMMS muestra evidencia del impacto que tiene los niveles de salud sobre el ingreso. Por ejemplo, en Estados Unidos la salud de los niños está positivamente relacionada con el ingreso futuro del hogar; y en Gran Bretaña, se encuentran que la salud infantil temprana es la variable que explica la correlación existente entre salud e ingreso en la edad adulta. Para el caso de México, el impacto de la salud sobre el ingreso es significativo en el largo plazo, a través de programas de suplementación nutricional infantil.

De acuerdo a la publicación *Salud en Las Américas* de la OPS en el año 2002, que analizó las desigualdades en los países de la región considerando el producto nacional bruto (PNB) *per capita*, y la distribución del ingreso, México fue considerado como país de altos ingresos y alta desigualdad. La diversidad étnica, la dispersión de población en zonas rurales, los diferentes microclimas, y las condiciones de exclusión social histórica nos muestran un patrón diferenciado de salud, donde coexisten las enfermedades prevenibles infecciosas con las enfermedades crónicas no transmisibles. Esto es, la desigualdad en México ha derivado en la presencia simultánea de problemas de salud asociados a niveles contrastantes de desarrollo.

Por ejemplo, respecto a la población indígena según datos del año 2000, en la población indígena la prevalencia de desnutrición infantil era del 58.3%, la deficiencia de hierro en mujeres embarazadas del 60%; las viviendas sin agua potable representan 58.1%, y sin drenaje 88.5%.<sup>133</sup> El riesgo de morir por causas del embarazo, parto y puerperio es tres veces más alto en una mujer indígena que en una

<sup>131</sup> SSA. Salud México. 2001. *Información para la rendición de cuentas*. México.

<sup>132</sup> CMMS. 2006. *Macroeconomía y salud. Invertir en salud para el desarrollo económico*. México: Comisión Mexicana sobre Macroeconomía y Salud, Fondo de Cultura Económica.

<sup>133</sup> Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2001-2006). <http://indigenas.presidencia.gob.mx>



mujer no indígena.<sup>134</sup> La prevalencia de desnutrición infantil en los niños indígenas es 58.3%, y la deficiencia de hierro en mujeres embarazadas indígenas es de 60%.<sup>135</sup>

Por otra parte, el polo de desarrollo de la frontera norte ha configurado en los últimos años un escenario de acumulación de pobreza y de riesgos en salud. En esta región, se observa un patrón mixto de enfermedades crónicas y transmisibles incluso algunos de ellas como la tuberculosis, hepatitis y VIH-SIDA con tasas de incidencia mayores a la de los promedios nacionales.<sup>136</sup> Es preocupante el incremento de usuarios de drogas inyectables, a edades más tempranas, y cada vez más en mujeres, lo que está condicionando un mayor riesgo de transmisión de infecciones sexuales.<sup>137</sup> En la frontera sur, la inmigración y la vulnerabilidad a desastres naturales condicionan igualmente riesgos a la salud en la población.

### **i) Salud en la infancia<sup>138</sup>**

La mortalidad infantil continúa disminuyendo si consideramos que en el año 1990 fue de 36.2 por mil nacidos vivos (nv); el año 2000 de 23.3 por mil nv y el año 2004 de 19.7 por mil n.v. Asimismo, el 70% de las muertes infantiles ocurrieron por afecciones perinatales o por malformaciones congénitas, habiéndose reducido las causas infecciosas como las diarreas o las infecciones respiratorias.<sup>139</sup>

Sin embargo hay que considerar la desigualdad en la distribución de la mortalidad entre estados. Por ejemplo, en 2004 tuvo un valor máximo en Chiapas con 26.3 por mil nv y mínimo en el Distrito Federal con 14.4 por mil nv.<sup>140</sup> Esto es, el doble de riesgo entre ambos estados. La situación es más grave en el caso de la población indígena, según estimaciones de CONAPO en este grupo la mortalidad infantil fue de 34.4 por mil nv en el año 2000 y para el año 2006 se estimó en 26.8 por mil nv.

Con respecto a la mortalidad en menores de 5 años, ésta ha disminuido de 44.2 por mil nv en 1990 a 24.0 por mil nv en el año 2004. Sin embargo, los esfuerzos son mayores en vista que el descenso sostenido en la década pasada se debió a las estrategias de control de las enfermedades infecciosas. No obstante, subsisten diferencias notorias entre estados, por ejemplo en el año 2003 el 30% de las muertes en menores de 5 años en Chiapas se debieron a infecciones como las diarreas, neumonías y desnutrición, mientras que éstas causas en Nuevo León representaron sólo el 7%.<sup>141</sup>

Otra dimensión que debe considerarse es la mortalidad por causas evitables. En el grupo de edad entre 6 y 11 años, la tasa promedio nacional de muertes evitables, esto es, la mortalidad ocasionada por enfermedades que pueden prevenirse y/o diagnosticarse y tratarse de manera oportuna y exitosa, fue de 6.62 por cada 100 mil niños para 2003, exhibiendo nuevamente profundas disparidades entre las entidades federativas. Por ejemplo, mientras Durango presenta una tasa de muertes evitables de 1.9, Chiapas y Baja California Sur superan los 12 por cada 100 mil.<sup>142</sup>

<sup>134</sup> Programa Nacional de Salud 2001-2006. Secretaría de Salud. Página 38

<sup>135</sup> Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2001-2006). <http://indigenas.presidencia.gob.mx>

<sup>136</sup> Comisión para asuntos de la frontera norte. XI Salud. Frontera Saludable 2001-2006. <http://fronteranorte.presidencia.gob.mx>

<sup>137</sup> CENSIDA y CONADIC. 2003. "El Consumo de drogas inyectadas y la epidemia de VIH SIDA en México." México.

<sup>138</sup> La salud infantil se relaciona directamente con las metas asociadas al Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para conocer a detalle los avances de México en este Objetivo ver anexo al final de este documento.

<sup>139</sup> Salud México. 2004. *Informe para la rendición de cuentas*. México: SSA [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

<sup>140</sup> SSA-OPS. 2004. *Indicadores básicos de Salud 2004*. México.

<sup>141</sup> Salud México. 2004. *Informe para la rendición de cuentas*. México: SSA [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

<sup>142</sup> UNICEF. 2005. *Vigía de los derechos de la niñez mexicana, IDN 6 a 11 años*. México.

## ii) Salud sexual y reproductiva

En la Cumbre del Milenio realizada en septiembre de 2005, los Jefes de Estado reafirmaron su compromiso para “lograr el acceso universal a la salud reproductiva para 2015, según lo estipulado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”. Este acceso universal es reconocido internacionalmente como uno de los derechos humanos fundamentales y su ejercicio es condición indispensable para alcanzar los objetivos que figuran en la propia Declaración del Milenio. En este contexto, el concepto de la salud sexual y reproductiva incluye diversos componentes, los cuales requieren atención específica.

La salud de las mujeres debe comprenderse en el marco de su rol de género y la condición y posición en la que viven, la cual las expone a daños particulares de salud, de acceso y de utilización de los servicios. En este contexto, la mortalidad materna sigue constituyendo un problema de salud pública en México y es una de las principales causas de defunción entre las mujeres en edad fértil<sup>143</sup>. Uno de los principales desafíos de México en este campo es la disminución de la mortalidad materna.<sup>144</sup> La razón de mortalidad materna (RMM) ha descendido de 1955 a 2004 en 70%, es decir de 204.4 a 64.2 muertes maternas por 100 000 nv. Factores contribuyentes a la disminución de la RMM han sido: el incremento en la cobertura de servicios de salud, la atención prenatal, el aumento de unidades médicas, el aumento de acceso a atención médica del parto y a servicios de planificación familiar, entre otros. Sin embargo la velocidad de reducción disminuyó de 1990 a la fecha (20%) -en 1990 era de 89 por 100 mil-<sup>145</sup>.

La RMM es un indicador muy sensible a las desigualdades en el acceso a los servicios de salud y a la calidad de la atención.<sup>146</sup> El riesgo de morir por causas relacionadas al embarazo, parto o puerperio se incrementa en estados donde la marginación es alta y donde reside más población indígena. En México las embarazadas con más alto riesgo de morir residen en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Puebla. En el año 2003 42% de las muertes maternas se concentraron en sólo 100 municipios de los 2451 existentes en el país<sup>147</sup>.

La cobertura de la atención prenatal por algún tipo de agente de salud ha aumentado en el país de 92.2 % en el periodo 1994-1997 a 96.5% en el periodo 2000-2003.<sup>148</sup> Las instituciones públicas de salud atienden la mayor parte de la demanda de atención prenatal. Entre los periodos 1994-1997 y 2000-2003 ha habido un incremento del sector público en la atención del embarazo, de 63.9 a 70%, con una sensible reducción de la participación del sector privado, de 28.6 a 26.1%, mientras que se aprecia una disminución de la intervención de la partera de 7.0 a 3.7%. En todos los sectores de la población se ha registrado un incremento de la participación del sector público, pero con mayor intensidad entre las mujeres sin escolaridad (60.8 a 72.9%),

<sup>143</sup> La mortalidad materna se relaciona directamente con las metas asociadas al Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para conocer a detalle los avances de México en este Objetivo ver anexo al final de este documento.

<sup>144</sup> La mortalidad materna se relaciona directamente con las metas asociadas al Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para conocer a detalle los avances de México en este Objetivo ver anexo al final de este documento.

<sup>145</sup> Rafael Lozano Ascencio et. Al. 2006. “Evolución y tendencias de largo plazo de la mortalidad materna en México: análisis de factibilidad y efecto potencial de intervenciones seleccionadas para el cumplimiento de las Metas del Milenio” en CONAPO, 2006. *México ante los desafíos del milenio*. México: Secretaría de Gobernación.

<sup>146</sup> Cabe mencionar que el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNGSR), de la Secretaría de Salud, que fue creado el 1º de septiembre de 2003 como una gran estructura de organización y como resultado de la fusión de dos unidades administrativas centralizadas de la Secretaría de Salud existentes previamente: la Dirección General de Salud Reproductiva que dependía de la Subsecretaría de Prevención y Protección a la Salud y el Programa: Mujer y Salud, que dependía del Secretario de Salud.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Estimaciones del UNFPA con base en la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, 2003.

entre las que residen en áreas rurales (66.8 a 79.2%) y principalmente entre las hablantes de lengua indígena (65.6 a 80.9%) para el período mencionado anteriormente<sup>149</sup>.

La falta de disponibilidad de los recursos médico-hospitalarios y las deficiencias en la atención del parto con frecuencia ponen en riesgo la sobrevivencia de la madre y de su hijo(a), ya que una parte importante de las complicaciones del embarazo se presenta alrededor del momento del parto. En el país se ha dado un incremento en la proporción de partos atendidos por personal médico, al pasar de 81.5 % en el periodo 1994-1997 a 86.4% en el período 2000-2003. Cabe señalar, que en las zonas indígenas, la cobertura institucional de atención del parto por el médico, se ha mantenido prácticamente sin cambios, mientras que la atención de la partera supera a la del médico y se incrementó de 42.5 a 47.5%, en el período 1994 -1997 y 2000-2003<sup>150</sup>.

Los niveles de mortalidad materna son una advertencia acerca de insuficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva que se otorgan a la población y en este sentido, uno de los desafíos más relevantes es el de garantizar el acceso, de todas las mujeres, a servicios calificados de atención a la emergencia obstétrica.

Por otra parte, en los últimos 10 años el cáncer cérvico-uterino se ha mantenido como la segunda neoplasia en orden de frecuencia en la población. En el último decenio, las tasas de mortalidad por cáncer cérvico-uterino de la población femenina de 25 años o más, ha registrado un lento pero sostenido descenso. En 1990, la tasa de mortalidad ascendía a 24.6 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años o más; en 1995 había disminuido a 21.4 defunciones y, en el año 2002 a 17.1.<sup>151</sup>

El cáncer de mama también representa un problema de salud pública y, aunque las tasas de mortalidad por esta causa son menores a las de cérvico-uterino, en los últimos diez años ha tenido una tendencia ascendente. Las tasas de mortalidad por cáncer de mama en 1990 ascendían a 12.8 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años o más, en 1995 se habían incrementado a 14.7 y en el año 2002 a 15.2 defunciones.<sup>152</sup>

El virus del papiloma humano presenta la mayor tasa incidencia de las infecciones de transmisión sexual (ITS) en los últimos años. Este tipo de infección es transmitida por el hombre y puede provocar cáncer cérvico-uterino en la mujer. "En 2005, la ITS que presenta la mayor incidencia reportada entre las mujeres es el virus del papiloma humano (44.9), seguido por sífilis adquirida (2.3) y herpes genital (1.9). Para los hombres el orden es sífilis (1.8), herpes genital y virus del papiloma humano (1.5 cada uno) y gonorrea (1.2)"<sup>153</sup>. El riesgo se incrementa debido a que un gran número de mujeres todavía no ejercen de manera libre, informada y protegida su sexualidad. Las tasas de incidencia femenina son más grandes que las masculinas; en particular, el virus de papiloma humano muestra una desproporción notable y está estrechamente ligado con la edad reproductiva de las mujeres.

Los derechos reproductivos son parte esencial de los derechos humanos; se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las personas a decidir de manera libre y responsable sobre el número y espaciamiento de los nacimientos, a disponer de

---

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

152 *Ibid.*

153 INEGI (2007) Hombres y Mujeres en México, INEGI, Aguascalientes, México.

información para alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva sin discriminación, coacción ni violencia.

En México, la difusión de las prácticas de planificación familiar ha logrado que la mayoría de las mujeres en edad fértil, desde hace más de diez años conozcan al menos un método anticonceptivo para regular la procreación. El conocimiento de los derechos reproductivos también se ha reflejado en el incremento del uso de métodos anticonceptivos, en 1987 alrededor de una de cada dos (52.7%) mujeres unidas usaban métodos anticonceptivos, mientras que en el año 2003, poco más de siete de cada diez mujeres lo hacían (74.5%)<sup>154</sup>.

La inequidad en la salud reproductiva se manifiesta en la demanda potencial insatisfecha de planificación familiar. Actualmente, alrededor del 10% de las mujeres no han accedido a este tipo de servicios. En el área rural esta proporción es más elevada -18 %- y en la población indígena alcanza 28.7% debido a que enfrentan barreras sociales, culturales, falta de servicios e información para ejercer, en igualdad de circunstancias que otros grupos, el derecho a la planificación familiar.

El inicio de las prácticas sexuales y reproductivas representa una etapa crucial para el desarrollo de los y las jóvenes. Los contextos sociales y la información y educación sobre el ejercicio de una sexualidad segura generan respuestas desiguales en el comportamiento reproductivo. Las jóvenes del ámbito rural inician su vida sexual y reproductiva por lo general más temprano: a los 18 años, 41.3% ya han tenido relaciones sexuales; en la población indígena 70%; y en los ámbitos urbanos sólo 37%. Asimismo, el inicio de la vida marital y la reproducción también se presenta muy tempranamente y de forma desigual entre grupos sociales: a los 18 años, 31.1% de las jóvenes rurales ya ha tenido su primer hijo, en las indígenas el 50.8 %, mientras que en las que viven en áreas urbanas sólo el 23.3%<sup>155</sup>.

Entre las jóvenes, el uso de medios de regulación de la fecundidad, al inicio de la vida sexual, es una práctica poco generalizada: siete de cada diez de estas mujeres no utilizan método alguno durante su primera relación sexual, lo cual evidencia la falta de prevención ante un embarazo no planeado y de las infecciones de transmisión sexual<sup>156</sup>. Las adolescentes enfrentan riesgos de tener hijos con bajo peso al nacer, partos prematuros, padecer anemia y sufrir mayor incidencia de preeclampsia. En términos generales, se considera que las adolescentes tienen un riesgo de morir a causa de la maternidad 1.2 veces mayor que el resto de mujeres<sup>157</sup>. A pesar de estas desigualdades, la fecundidad de las mujeres de 15 a 24 ha descendido de forma muy importante de 105 nacimientos por cada mil mujeres en 1997 a 76 en 2005<sup>158</sup>.

Cabe mencionar que en el año 2004 el gasto en Salud Reproductiva representó el 7.2% del gasto en salud y aproximadamente 0.5% del PIB. Cerca de 60% fue financiado por el sector público, principalmente la seguridad social, y 40.3% por el sector privado (con participación de los hogares cercana a 90%). Con respecto al gasto por funciones, 75 % se destinó a servicios de asistencia curativa, y alrededor del 15% a servicios de prevención y salud pública (control prenatal, puerperio y planificación familiar).

---

<sup>154</sup> Estimaciones del UNFPA con base en la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Rafael Lozano Ascencio *Op. Cit.*

<sup>158</sup> CONAPO. 2002. "Estimaciones y proyecciones de la población de México, 2000-2050." México: Secretaría de Gobernación.

### iii) VIH-SIDA, tuberculosis y malaria<sup>159</sup>

Hasta noviembre del año 2005 se habían acumulado en México 98,933 casos de sida siendo la razón hombre mujer de 5 a 1. Las estimaciones para el año 2006 señalan que 182 mil personas vivían con el VIH-Sida, de los cuales cerca de 45 mil serían mujeres (razón H/M de 3 a 1). Considerando a la población total entre 15 y 49 años la prevalencia se estimó en 0.3% mientras que en grupos de riesgo, como el de hombres que tienen sexo con otros hombres es de 15%; 3.5% en mujeres trabajadoras sexuales; 20% en hombres trabajadores sexuales; 6% en usuarios de drogas endovenosas y 4% en prisioneros. Así, en México la epidemia está tipificada como concentrada.<sup>160</sup>

La mortalidad por SIDA en México ha comenzado a disminuir desde que se inició el tratamiento con aniretrovirales. Las estimaciones del 2005 aseguran que más de 30 mil personas viviendo con el VIH sida reciben tratamiento gratuito por el sistema de salud mexicano, lo que da continuidad a la cobertura universal alcanzada en 2003.<sup>161</sup>

En la última década, la malaria por *Plasmodium vivax* ha disminuido considerablemente, llegando en 2003 a una tasa de incidencia menor de 5 por 100,000 habitantes. Con relación a la tuberculosis, si bien la incidencia no muestra una tendencia descendente sí lo es para la mortalidad por tuberculosis en todas sus formas, cuya tasa pasó de 7 por cien mil habitantes en el año 1990 a poco más de 3 por cien mil habitantes en el año 2001.<sup>162</sup>

### iv) Salud y Seguridad en el Trabajo

Con excepción de las industrias extractivas, las condiciones de seguridad en los centros de trabajo han mejorado sustancialmente durante los últimos 20 años. La tasa de accidentes pasó de 9 a menos de 3 por cada cien trabajadores al año. Además, en los últimos cinco años, dicha tasa disminuyó de 2.9% a 2.3%, lo que representa una reducción en un 20%. Las incapacidades permanentes han disminuido en un 6.8% y los accidentes de trabajo mortales en un 3.1%. En comparación con otras regiones del mundo y con la mayoría de los países latinoamericanos, estas cifras son relativamente bajas. Sin embargo, solamente en el IMSS, anualmente se atienden a por lo menos 370 mil trabajadores/as y empleados/as por accidentes en el trabajo. Además, siguen existiendo una serie de enfermedades y adiciones provocadas por condiciones insalubres, horas excesivas de trabajo, estrés desmesurado y hábitos de alimentación alterados por los ritmos de trabajo.

Además del sufrimiento humano y de los costos implicados de los sistemas de salud y de los seguros, los accidentes y enfermedades provocados por el trabajo representan tiempo de trabajo perdido, aumentan la tasa de rotación de personal y disminuyen la productividad de las empresas y del sector público. Según datos del Seguro Social, el costo total por los riesgos de trabajo entre 2000 y 2004 ascendió a aproximadamente 37 mil millones de pesos, sólo en el sector formal de la economía. En un contexto más amplio, un estudio de la OIT ha estimado que el gasto vinculado a los accidentes y enfermedades del trabajo equivale al 4% del

<sup>159</sup> El combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades forma parte del Objetivo 6 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para conocer a detalle los avances de México en este Objetivo ver anexo al final de este documento.

<sup>160</sup> CENSIDA. 2005. "El SIDA en Cifras 2005." México: SSA: <http://www.salud.gob.mx/conasida/>

<sup>161</sup> CENSIDA. 2005. *Op. Cit*

<sup>162</sup> Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Secretaría de Salud, México 2004.

Producto Interno Bruto mundial. En el caso de América Latina el promedio es notablemente mayor (12%).

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal y el sector privado, aún existen deficiencias y falta de precisión en la información disponible, la calidad, la cobertura de los servicios médicos empresariales y la preparación de personal especializado en materia de accidentes y enfermedades del trabajo.

#### **v) Salud y desigualdad sectorial**

El sector salud se caracteriza por su nivel relativamente bajo de gasto público encontrándose todavía por debajo del promedio latinoamericano de 7% del PIB. No obstante, en los últimos años el gasto en salud aumentó de 5.6% del PIB en 2000 a 6.3% en 2004, un crecimiento de 13%. Cabe reconocer el incremento del gasto en salud pública, que pasó de 4% del gasto en salud en el año 2000 al 36% en el 2006. Por ejemplo en materia de inmunizaciones se pasó de 250 millones de pesos a 1,250 millones. En el caso de prevención de VIH-SIDA, se pasó de 30 millones a 900 millones de pesos.

El sistema de salud de México, por su nivel de fragmentación ha llegado a un nivel de agotamiento para dar respuesta a las necesidades de la población. El régimen de seguridad social actual enfrenta serias deficiencias: i) la población beneficiada se ubica alrededor de la mitad de la distribución del ingreso; ii) el esquema de subsidios es altamente regresivo; iii) se da un énfasis mayor a la atención curativa que a la preventiva; y iv) en materia de pensiones, la seguridad social cubre a una pequeña parte de la población de más de 65 años, mayoritariamente urbana<sup>163</sup>. En promedio, 43% de la población carece de prestaciones de salud. Cerca de la mitad del gasto de salud, proviene del gasto de bolsillo.

Para potenciar la relación virtuosa entre salud y desarrollo económico es necesario establecer mecanismos que apoyen a la población de menores ingresos ante los eventos adversos en salud. Un mecanismo *adecuado* es incorporar a la población a un esquema de aseguramiento universal de prepago que elimine la incertidumbre financiera ante riesgos de salud, lo que puede ayudar a reducir las brechas en las condiciones de salud entre personas de diferentes niveles de ingreso<sup>164</sup>. El sistema de protección social en salud busca reducir las inequidades en el financiamiento de la salud. Un esfuerzo importante en el caso mexicano lo constituye el Seguro Popular de Salud (SPS), que busca reducir el pago de bolsillo en servicios de salud que realizan los pobres y que ofrece un programa con prestaciones de prevención y atención de salud. En el año 2004, un 68% del financiamiento del programa correspondió al Gobierno Federal, un 29% a los estados y solamente un 3% a los beneficiarios. Información oficial señala que al 30 de junio del año 2005 se habían afiliado al Seguro Popular de Salud poco más de 2 millones de familias (75% de ellas encabezadas por mujeres) y casi 7 millones de personas, cifra que representa respectivamente un 17.4% y un 11.9% del total de familias y personas que se estima no poseen seguro médico.

---

<sup>163</sup> CMMS (2006)

<sup>164</sup> *ibíd.*

## Educación y Desigualdad

El Derecho a una educación pública, gratuita y de calidad, quedó consagrado en 1917 en el Art. III de la Constitución Política Mexicana. La educación debe de ser concebida como un derecho básico y como un derecho puente que permite el ejercicio del resto de derechos que como ciudadanos posee la población mexicana. La equidad y la calidad en el sistema educativo son de trascendental importancia para poder hablar de una educación universal y que responda a los fundamentos por los cuales se constituyó como derecho humano internacional. La educación es uno de los principales factores para la creación de oportunidades individuales de desarrollo, así como un elemento clave de movilidad social intra e inter generacional.<sup>165</sup>

La legislación actual constata la importancia de la educación básica: “A partir de 1993, la enseñanza básica obligatoria abarca la educación preescolar, la educación primaria y la educación secundaria,<sup>166</sup> lo cual supone que deba realizarse un gran esfuerzo para cumplir con este mandato en todo el territorio nacional”<sup>167</sup>. Otro hito con fuerte incidencia en el sistema educativo, es la federalización, iniciada en 1992 a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, y consagrada en la Ley General de Educación (LGE) de 1993. La federalización del sistema educativo consistió en la transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional al ámbito estatal, lo que supuso la reestructuración de la administración educativa tanto a nivel nacional como estatal, y una redefinición de las facultades nacionales y estatales en diversos ámbitos. La Secretaría de Educación Pública (SEP) mantiene a nivel nacional la autoridad en el diseño de los planes y modalidades de estudio, la elaboración de libros de texto, junto con la responsabilidad de aportar recursos a las entidades para compensar las desigualdades entre estas y la evaluación del sistema educativo en su conjunto.

El sistema educativo mexicano se caracteriza por su gran tamaño, complejidad y heterogeneidad, lo que contribuye a generar disparidades en términos de la calidad de la oferta educativa, en detrimento de la educación indígena, comunitaria y la que se imparte a través del sistema de telesecundaria. En el ciclo escolar 2005 -2006, cerca de 32 millones de alumnos/as se integraron al sistema, de los cuales aproximadamente 25 millones lo hicieron dentro del nivel de educación básica.<sup>168</sup> Los principales compromisos de México a nivel nacional están incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en los Objetivos de Educación para Todos, ambos directamente relacionados como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1: Relación entre los Objetivos de Educación para Todos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio Más			
	Objetivos de Dakar	ODM	ODM+
Atención y Educación de la Primera Infancia	SÍ	NO	SÍ
Enseñanza Primaria Universal	SÍ	SÍ	NO <sup>169</sup>
Aprendizaje de Jóvenes y Adultos	SÍ	NO	SÍ
Alfabetización de Adultos	SÍ	SÍ	NO

<sup>165</sup> La importancia de la educación como factor de desarrollo y combate a las desigualdades quedó manifestada en su inclusión central dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en específico dentro del Objetivo 2, para conocer la evolución de México en las metas e indicadores asociados a dicho Objetivo ver el anexo incluido al final de este documento.

<sup>166</sup> Ley General de Educación, 1993 – Última modificación realizada en el 2002.

<sup>167</sup> Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances, logros y desafíos. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO), INEE - Febrero 2006 (Pag. 13)

<sup>168</sup> INEE. 2006. “Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances, logros y desafíos. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO).” México.

<sup>169</sup> Incluye la educación secundaria de tres años.

Paridad de Género	SÍ	SÍ	NO
Calidad	SÍ	NO	SÍ

Durante los últimos años México ha registrado importantes avances en el cumplimiento del derecho a la educación de sus niños y niñas. Como ejemplo observamos que la tasa neta de matriculación en educación básica es del 99.4%, la eficiencia terminal es del 89.3% para el mismo nivel y la tasa de alfabetización es del 97.3% en el segmento de edad de 15 a 24 años. Sin embargo, 3.3 millones de niños, niñas y adolescentes, por diferentes motivos, están sujetos a diversas formas de trabajo infantil. En este grupo de edad, se estima que uno de cada cuatro menores que trabajan no asiste a la escuela<sup>170</sup>. A pesar de estos avances en el caso de México, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>171</sup>, destaca las siguientes preocupaciones y recomendaciones para el sector educativo: el retraso formativo que existe en los profesores de las escuelas primarias y secundarias, especialmente en aquellas que ofrecen educación indígena y en áreas remotas; la baja cobertura educativa en los/as niños/as indígenas, y su bajo desempeño educativo; las altas tasas de analfabetismo en las poblaciones indígenas; y el limitado acceso al sistema educativo, en particular, para poblaciones indígenas, niños/as migrantes y trabajadores/as agrícolas.

Como se mencionó anteriormente, uno de los retos de la educación en México es la enorme heterogeneidad cultural que existe entre las diversas regiones del país. La Ley General de Educación, sin embargo, no permite la modificación de contenidos, ni considera la participación de los padres de familia y las comunidades en algún margen de definición de los mismos. Lo anterior facilita la movilidad de docentes entre regiones sin que se requieran mayores inversiones de capacitación o actualización, pero afecta la calidad y pertinencia de lo aprendido por los estudiantes en distintas regiones.

### **i) Educación Básica**

La importancia de la educación pre-escolar radica en que los fundamentos del desarrollo humano se inician durante los primeros años de vida del niño o la niña. Uno de los grandes avances de México en los últimos años ha sido la ampliación de la educación básica a 12 años. En el 2002, el Congreso de la Unión aprobó la obligatoriedad de 3 años de educación preescolar gratuita, la cual se tendrá que lograr de manera gradual teniendo como meta el ciclo escolar 2008-09. En cuanto a la cobertura dentro de este mismo nivel encontramos grandes diferencias dependiendo de la edad dado que la obligatoriedad es gradual. La cobertura para el grupo de 5 años es casi universal; para el grupo de 4 años, la cobertura es de 76.2%; y para el grupo de 3 años, la cobertura es de 25.6%<sup>172</sup>. Si bien el Estado mexicano se ha impuesto la consecución de una matriculación universal en educación preescolar en el 2008, de continuar las tendencias del periodo 2000-2004 este objetivo no se logrará en este plazo, pero sí se alcanzará para el año 2015.

En lo referente a la universalización de la educación primaria, para el ciclo escolar 2004-2005 la cobertura fue de 99.7%, y la mayoría de las entidades federativas tuvieron una cobertura superior al 93%.<sup>173</sup> Con relación a la secundaria la matrícula ascendió a 74.4%<sup>174</sup>, pero se observan grandes disparidades; mientras que en el DF la

<sup>170</sup> INEGI. 2004. *El trabajo infantil en México, 1995-2002*. México.

<sup>171</sup> Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. May 2006.

<sup>172</sup> INEE. 2005. "Evaluación de la Educación: La calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005" p.66

<sup>173</sup> La educación primaria esta compuesta por 6 grados educativos.

<sup>174</sup> INEE, 2005, *Op. Cit.*



cobertura neta es de 94.6%, en estados como Chiapas y Guerrero la cobertura neta es de un 59.4% y 60.5% respectivamente.<sup>175</sup>

A pesar de estos avances, aún existen rezagos y disparidades en materia de acceso y calidad de la educación. De acuerdo a la información del Censo de Población del 2005, 1.2 millones de niños y niñas entre 5 y 14 años de edad no asistían a la escuela.<sup>176</sup> Si bien en el nivel nacional menos de 4% de los niños de 6 a 11 años no asisten a la escuela y alrededor de 10% entre 12 y 14, con cifras similares para niños y niñas, en Chiapas las cifras respectivas para niños y niñas entre 6 y 11 años son 93.2% y 92.7% y de 86.2% y 82.1% entre los 12 y los 14 años. El gran reto para lograr la cobertura universal se ubica en localidades con un alto grado de dispersión poblacional, en la población indígena, en la población con alguna discapacidad, niños migrantes y urbano-marginales. A los niños, niñas y jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad y con mayores dificultades no se les garantiza el derecho a una educación pública y de calidad, perpetuando el círculo de pobreza y vulnerabilidad.

En los municipios de extrema marginación existen grandes grupos de niños/as y jóvenes que se encuentran en situación de inasistencia. Por ejemplo, el Municipio de Metlatonoc (Guerrero), presenta porcentajes de casi el 50% en el grupo de 6 y 13 años y superior al 50% en el grupo de 14 años.<sup>177</sup>

Políticas específicas del gobierno federal han contribuido a incrementar la matriculación y reducir la deserción escolar. Existen, sin embargo, políticas complementarias que pueden emprender los gobiernos a nivel estatal e incluso municipal, que contribuirían a la cohesión comunitaria, menor ausentismo y mayor aprovechamiento, como se discute el Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 (PNUD, 2005).

En 2005, la educación secundaria registró una matrícula de 5.9 millones (88.2%) de la población en edad de 13 a 15 años. Esta matrícula representó un incremento de 114 mil alumnos con respecto al año anterior.<sup>178</sup> En este nivel, aunque persisten desigualdades regionales, ha habido mejoras sustanciales. Por ejemplo, en 1990 la brecha de cobertura que existía entre el estado menos atendido con el más atendido era de 40 puntos porcentuales. Actualmente se ha reducido a 20 puntos, es decir, en un lapso de 14 años se redujo la brecha a la mitad.

El mayor incremento se dio en las zonas rurales, debido a la modalidad de Telesecundaria. Este tipo de educación tuvo una cobertura de casi 10 mil plazas, más de la mitad en zonas rurales. Telesecundaria se ha convertido en una alternativa viable lograr el aprendizaje de jóvenes adultos en las zonas de acceso difícil.

La Telesecundaria ha mostrado ser una opción útil y efectiva para aumentar la oferta educativa en zonas alejadas, bajo ciertas condiciones de acondicionamiento y supervisión pedagógica, aunque no debería ser utilizada más allá de su propósito original, debido a que se pone en riesgo la calidad del servicio. Se debe evitar que el aumento en la demanda por educación secundaria; causada por la dinámica demográfica, los logros de la política de cobertura educativa a nivel primaria y los programas de incentivos a la demanda y reducción de la deserción; conduzca a aumentar la oferta de Telesecundaria como una opción de bajo costo. Un presión que se añade al aumento en la demanda es el hecho de que la incorporación de la educación preescolar como obligatoria implicó una reasignación de recursos limitados

<sup>175</sup> La educación secundaria está compuesta por 3 grados educativos.

<sup>176</sup> INEGI. 2005. Censo de Población 2005.

<sup>177</sup> Adaptado de Sylvia Schmelkes; presentado en el Foro de Educación Para Todos, México 2006

<sup>178</sup> 5 Informe de Labores. 1 de Septiembre de 2005. SEP (2005).

hacia la oferta en este nivel, siendo que la mayor presión demográfica en estos últimos años y en la próxima década se concentra a nivel de educación secundaria.

El acceso a la educación básica ha sido garantizado por el Estado mexicano, sin embargo conforme al Censo Poblacional (2005) el rezago educativo afecta a 30.146.664 mexicanos y mexicanas, lo que representa el 43.9% de la población.<sup>179</sup> Los Estados de Chiapas y Oaxaca poseen los mayores porcentajes de rezago educativo, 61.4% y el 59.4% respectivamente; por el contrario el Distrito Federal y Nuevo León, son los estados con menores porcentajes de rezago educativo, 26.6% y 30.9% respectivamente.

## ii) Educación Media-Superior y Superior<sup>180</sup>

De los egresados de secundaria, en el año escolar 2004-2005, el 96% ingresó a primer grado de los servicios de educación media superior. Este nivel educativo presenta una cobertura nacional de 54.9%, con un total de 3.5 millones de alumnos/as. Sin embargo, las diferencias entre estados es notoria; por ejemplo, el estado de Michoacán presenta una cobertura para este nivel del 37.1%, frente al 71.8% de Baja California.<sup>181</sup> El grado de absorción para este mismo nivel ha aumentado desde el año escolar 2000-2001, donde la absorción era de un 93.3%, al 96% del año 2004-2005. Así mismo la eficiencia terminal ha ascendido ligeramente de un 57 %, en el 2000-2001 hasta un 58.6% en el 2004-2005.<sup>182</sup>

La educación superior en México ha tenido un leve aumento en los últimos años. Para el curso escolar 2000-2001 la cobertura para este nivel era de un 19.2%, para el año escolar 2005 -2006 aumentó a un 21.8%. La matrícula en educación superior, para el año 2003, estaba dividida en partes iguales entre hombres y mujeres, 50% hombres y 50% mujeres<sup>183</sup>.

El reto de la calidad del sistema educativo público se relaciona estrechamente con la equidad del mismo en distintas dimensiones. En la última década se ha incrementado el número de rechazos de alumnos por desempeño insatisfactorio en los exámenes de admisión de escuelas públicas de educación superior. Así, los fondos públicos podrían estar subsidiando educación primaria y secundaria que no es una vía segura para el acceso a la educación pública superior de calidad. El sistema público de educación superior cuenta con opciones de excelencia, que podrían ser accesibles principalmente para egresados de escuela media-superior privada, por consideraciones de desempeño, creando un círculo de inequidad en el sistema.

En cuanto a la relación entre educación superior y mercado laboral, a nivel tanto nacional como regional, se puede afirmar que a mayor número de años de educación aumenta la facilidad para incorporarse en el mundo laboral. Sin embargo, esta tendencia ha disminuido en los últimos años, es decir, una mayor preparación no necesariamente asegura la incorporación en el mercado laboral. Este proceso está asociado a la democratización de la educación superior y la devaluación de las titulaciones así como a las crecientes exigencias del mercado de trabajo para

<sup>179</sup> Se entiende por rezago educativo aquellas personas que no han finalizado los 9 años de educación básica establecidos como obligatorios por el Gobierno Mexicano.

<sup>180</sup> SEP. 2005. "5 Informe de Labores." México.

<sup>181</sup> SEP. 2005. "Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2004-2005." México.

<sup>182</sup> Se entiende por eficiencia terminal, la proporción entre los alumnos/as que ingresan y los que se gradúan en el tiempo establecido para el grado educativo.

<sup>183</sup> UNESCO-IESALC. 2006, *Op. Cit.*

establecer criterios de “distinción” en las competencias mínimas para el acceso a determinados cargo o puestos laborales.<sup>184</sup>

Los crecientes niveles de participación de las mujeres en el mercado de trabajo se asocian con mayores logros educativos. En 2004, sólo 27.6% de las mujeres de 12 años y más que no contaban con instrucción escolar alguna estaban incorporadas al mercado de trabajo mientras que ese porcentaje alcanzó 63.1 entre las mujeres de 12 años y más que contaban con educación superior.

### iii) Educación Indígena<sup>185</sup>

En el ciclo escolar 2004-2005 se atendieron a 1.2 millones de niños/as y jóvenes indígenas entre 0 y 14 años: 67% en educación primaria, 28% en educación preescolar y 5% en educación inicial. Poco menos del 70% de la educación indígena se reparte en 5 Estados: Chiapas (23.8%); Oaxaca (19.5%); Guerrero (10.3%); Puebla (9.2%); y Veracruz (8.9%).<sup>186</sup>

De los 62 grupos indígenas que existen en el país, 54 grupos étnicos cuentan con los servicios educativos inicial, pre-escolar y primaria indígena, así como de apoyos asistenciales. De las lenguas indígenas, las que concentran mayor número de alumnos son: Náhuatl (22.1%); Mixteco (9.5%); Tzeltal (8.2%); Tsotsil (6.7%), Zapoteco (4.5%) y Maya (4%).<sup>187</sup> En la educación primaria, la cobertura muestra una disminución frente a la demanda de un 0.4%, un crecimiento de 0.7% en incorporación de profesores y un 0.7% de aumento en la apertura de centros educativos. La deserción escolar entre la población indígena para el curso 2004-2005 es de 3.1%, superior al promedio nacional de 1.3%, aunque esta distancia en porcentajes varía por estados:

Estados con mayor diferencia en la deserción entre educación estatal / indígena <sup>188</sup>		
Entidad federativa	Deserción %	
	Estatal	Indígena
Chihuahua	1.8	8.7
Baja California	1	5.8
Chiapas	2.9	4.4
Sinaloa	1.8	4
Nayarit	1	4

Las escuelas comunitarias e indígenas muestran el menor rendimiento en los exámenes de estándares nacionales. Menos del 30% de los alumnos muestran un desempeño satisfactorio en pruebas de español y matemáticas entre 3º y 6º grados de primaria. Respecto a los índices de reprobación, éstos muestran un as diferencias aún mayores: la reprobación promedio dentro de la modalidad educativa indígena es de un 9,2% (2004-2005), frente a un 4.8% de promedio nacional. De nueva cuenta, existen diferencias por estado:

<sup>184</sup> El aumento significativo en el acceso a la educación superior, es conocido como el fenómeno de la democratización de la educación superior.

<sup>185</sup> SEP. 2004. “Estadística Inicial y Básica de Educación Indígena. Inicio de Ciclo escolar 2004-2005.” México.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> *Ibid.*

Estados con mayor diferencia en la reprobación estatal / indígena <sup>189</sup>		
Entidad federativa	Reprobación %	
	Estatel	Indígena
Guerrero	8.2	14.3
Durango	4.2	18.6
Chihuahua	4.9	12.4
Chiapas	8.8	12
Oaxaca	9.3	11.2

Así, a pesar de los esfuerzos e iniciativas impulsadas desde la SEP, para el curso 2005-2006, el 49.8%<sup>190</sup> de la población indígena mayor de 15 años no ha complementado la primaria. Esto implica que la brecha de escolaridad entre población indígena y población no indígena es de 3.3 años.<sup>191</sup> De este modo, no se ha logrado aún garantizar un acceso igualitario a los instrumentos de desarrollo individual para la población indígena: acceden a menos años de escolaridad y a una educación de menor calidad. Sin una política educativa intensiva dirigida a la los niños y niñas indígenas, México mantendrá los mismos patrones de desigualdad étnica que lo han caracterizado por casi dos siglos de vida independiente.

#### iv) Evaluación y Calidad educativa

En lo que respecta al último objetivo del Marco de Acción de Dakar, cabe hablar de la calidad educativa. En términos de calidad de la educación, México como miembro de la OCDE<sup>192</sup> debe de realizar la evaluación PISA<sup>193</sup>, prueba que mide la calidad educativa de los países miembros de la OCDE.

Para los años 2000 y 2003 los puntajes nacionales de la evaluación PISA fueron 387 y 385 respectivamente. Por su parte, la media de la OCDE es de alrededor de 500 puntos. México está por debajo de la media de la OCDE en los resultados de matemáticas, lectura, ciencia y solución de problemas (este último está sólo disponible para 2003). El 66% de los estudiantes evaluados clasificó en los dos niveles más bajos (420 puntos o menos). Para el conjunto de los países de la OCDE el 21.4% de los alumnos está en este rango. En solución de problemas la situación es similar. El promedio del país fue de 384 contra 500 de promedio para el conjunto de la OCDE, con 88% de los estudiantes en los dos niveles más bajos, o sea por debajo de un promedio de 499. Colima, Distrito Federal y Aguascalientes fueron las entidades con los resultados más altos en PISA, mientras que Guerrero, Tabasco y Oaxaca obtuvieron los puntajes más bajos. Ahora bien, Colima, que es el estado con rendimientos más altos con un puntaje de 443 sigue estando muy por debajo de la media de la OCDE, mientras que Oaxaca, el estado con el puntaje más bajo con 329 está incluso muy por debajo de la media nacional.

Por otra parte, de acuerdo a los resultados de las Pruebas de Estándares Nacionales, en comprensión lectora para estudiantes de 6° de primaria, mientras que el promedio para los estudiantes de escuelas privadas urbanas fue de 628.37 puntos, para los de cursos comunitarios fue de apenas 471.93 y de 480.0 para los de educación indígena.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> 5 Informe de Labores. 1 de Septiembre de 2005. SEP (Datos estimados)

<sup>191</sup> UNESCO-IESALC. 2006. "Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-20005. La metamorfosis de la educación superior."

<sup>192</sup> OECD. 2004. *Education at a glance – OECD Indicators 2004*. París: OECD.

<sup>193</sup> Programme for International Student Assessment de la OCDE. Entre estudiantes de 15 años de edad, sin tener en consideración el grado educativo en el que se encuentren.

Esta distancia ha crecido. Entre el 2000 y el 2005, el promedio aumentó en 0.9% (4.23 puntos) para los cursos comunitarios mientras que para las escuelas privadas urbanas aumentó en 9.2% (55.67 puntos). En el caso de matemáticas para estudiantes de 6° de primaria, los promedios en el 2005 varían entre 468.04 para la educación indígena y 597.27 para las privadas urbanas. Para los estudiantes de 3° de secundaria, los puntajes extremos van de 466.96 hasta 577.94 para los de escuelas privadas.

Para estudiantes de secundaria privada, el promedio en comprensión lectora en el 2005 fue de 607.16, que comparado con los estudiantes de tele secundaria - 460.60 -, refleja igualmente brechas en el aprendizaje, en la calidad y en las condiciones en que se da el proceso de enseñanza-aprendizaje entre las diferentes modalidades educativas.

El papel del sindicato de maestros es crucial en el logro de mejoras en la calidad educativa. La mayor parte de las entidades de mejor desempeño en Estándares Nacionales muestran una relación más cooperativa entre autoridades estatales y sindicales, con menores niveles de conflicto y niveles de remuneración por encima del promedio nacional<sup>194</sup>.

En la experiencia reciente de política pública en México existen lecciones importantes sobre políticas que tienen un impacto positivo sobre la asistencia y la calidad de la educación. En primer lugar, el programa Oportunidades ha mostrado ser un instrumento eficaz para reducir la deserción y mejorar el logro educativo, además de hacerlo teniendo otros impactos positivos en forma paralela. En este sentido, es conveniente revisar la eficacia relativa de este programa en las evaluaciones recientes en el sector urbano con respecto a su impacto en las zonas rurales. El menor impacto en zonas urbanas puede implicar un refinamiento de la intervención en este contexto para aumentar su impacto.

Los programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) representan una experiencia de la que el sistema educativo puede aprender a nivel nacional y pueden complementar otras intervenciones<sup>195</sup>. Dos de los programas de CONAFE destacan por su impacto positivo, según se muestra en evaluaciones recientes. Por una parte, los programas de educación inicial, que se enfocan de manera muy específica en modificar prácticas de crianza y que, mediante intervenciones de estimulación temprana y relación sistémica a nivel del hogar, impactan positivamente el desarrollo cognoscitivo de los menores con un impacto de largo plazo potencialmente enorme. En segundo lugar, los Apoyos a la Gestión Escolar (AGEs), que son intervenciones a muy bajo costo relativo que inducen mayor participación de los padres de familia en la dinámica escolar local y que han mostrado tener impactos sobre indicadores de eficiencia y aprovechamiento<sup>196</sup>. Este esquema se enmarca dentro del esquema llamado Gestión desde la Escuela (*School-Based Management*) y modifica la dinámica escolar local a través del empoderamiento de los padres de familia al otorgarles poder de decisión sobre montos de recursos específicos y su aplicación de acuerdo con las necesidades de la escuela.

Uno de los factores que influyen en la calidad educativa y la exclusión, es la situación económica. Aún siendo México el país de la OCDE que más porcentaje del PIB destina a educación (5.9% frente al 5.6% de promedio), la inversión por alumno es

<sup>194</sup> Álvarez, J., V. García Moreno, and H. Patrinos, 2006. "Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico." Processed. Washington DC: the World Bank.

<sup>195</sup> Ver Gertler, P., H. Patrinos and M. Rubio-Codina. 2006. "Do Supply-Side-Oriented and Demand-Side-Oriented Education Programs Generate Synergies? Evidence from Rural Mexico." World Bank, Washington D.C.

<sup>196</sup> López Calva, L.F. y L. Espinoza. 2006. Estimando el Efecto de los Programas Compensatorios de CONAFE en el Desempeño Escolar, CONAFE, Serie Documentos de Evaluación No. 13.

inferior al resto de países del grupo. La inversión por alumno en educación pre-escolar, en México en el 2002, fue USD 1643<sup>197</sup>, en primaria de USD 1467 y en secundaria de USD 1477, comparados con los USD 4922, USD 5313 y USD 7002, respectivamente de promedio de los países de la OCDE<sup>198</sup>.

En el siguiente recuadro, podemos ver la relación entre el PIB per cápita y su relación con el Índice de Desarrollo Educativo en la región<sup>199</sup>:

PAIS	PIB per cápita (ajustado PPP)	IDE
Argentina	14,109	0.970
Cuba	nd	0.965
Chile	11,937	0.958
Costa Rica	10,434	0.948
México	10,186	0.941
Panamá	7,283	0.941

Como se observa en el cuadro anterior, países como Panamá con un PIB significativamente menor que México obtienen los mismo resultados en el Índice de Desarrollo Educativo. Estos datos nos muestran que a pesar de los esfuerzos, tanto económicos como técnicos, el Sistema Educativo Mexicano todavía tiene pendiente el reto de la re-distribución de la partida presupuestaria dedicada al sector educación, para obtener mayores resultados con los mismos fondos. De igual manera las proyecciones demográficas del país nos muestra que en los próximos años el grupo de población más grande se va a ubicar en el nivel de Educación media, media superior y superior, por lo que se debe contemplar y tener en cuenta en las programaciones presupuestarias la presión que va a tener el sistema educativo en los niveles antes mencionados.

#### v) Alfabetización

En lo referente a la alfabetización de adultos, en el año 2005 en México la población que se declaraba como analfabeta era de 8.4%. El analfabetismo presenta una gran disparidad entre las entidades federativas; siendo Chiapas (21.3%), Guerrero (19.9%) y Oaxaca (19.3%), los que poseen mayores porcentajes<sup>200</sup>. Con todo, los avances en esta materia son significativos. Por ejemplo, en 1950 la tasa de alfabetización era de 64.1%, habiendo aumentado a 91.6% en el 2005, 93.2% para los hombres y 90.2% para las mujeres.<sup>201</sup> La brecha en el analfabetismo entre hombres y mujeres es significativamente más marcada en las edades adultas y senescentes; por esta razón la brecha por sexo en el promedio de escolaridad sigue siendo importante (7.9 años para las mujeres y 8.4 para los hombres). Cabe destacar que los esfuerzos en materia

<sup>197</sup> En dólares equivalentes convertidos en términos de Paridad del Poder Adquisitivo.

<sup>198</sup> Extraído de [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Bol3660904](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol3660904) el 7 de marzo de 2007.

<sup>199</sup> Cuadro presentado por Sylvia Schmelkes; Foro de Educación Para Todos, México 2006

<sup>200</sup> Censo de Población, 2005.

<sup>201</sup> Censo de Población, 2005.

educativa no se han visto reflejados en este indicador: la brecha se mantuvo constante entre el año 2000 y 2005)<sup>202</sup>

#### **vi) Educación en Derechos Humanos.**

Incluida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 26.2)<sup>203</sup>, reiterada en instrumentos internacionales, la educación es reconocida como un derecho en sí mismo. El conocimiento de los derechos y las libertades se considera una herramienta fundamental para garantizar el respeto de los derechos de cada persona. La Educación en Derechos Humanos, implica el aprendizaje y la práctica de los derechos humanos. En el 2002 se publicó en México<sup>204</sup> el acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Educación Pública a que, dentro del marco de atribuciones que le señalan las leyes y de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Educación 2001-2006, se elabore el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos: así se cumplen los compromisos adquiridos por México ante Naciones Unidas, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos, donde cada Estado Miembro se comprometió a elaborar un plan nacional de educación en derechos humanos. La educación en derechos humanos, tal y como se contempla en el plan, debe abordar el tema conforme a grupos de edad, empezando desde el pre-escolar, centrándose en los derechos de la niñez, hasta la educación media superior técnica, donde se está estudiando la inclusión transversal del tema en las diferentes asignaturas.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Véase INEGI, *Hombres y Mujeres, 2007*. INEGI, Aguascalientes., Ags.

<sup>203</sup> Extraído de la página web de la UNESCO, el 17-08-2006 [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=1920&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=1920&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>204</sup> Programa de Educación en Derechos Humanos. SEP (2005)

<sup>205</sup> "Acciones de la Secretaría de Educación Pública en Materia de Derechos Humanos", Anexos 2004. SEP, México. Este documento se encuentra en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) (Consultado en enero de 2005)

### 3.3 Sustentabilidad Ambiental

El desarrollo humano, y particularmente el crecimiento económico, están condicionados o limitados por la capacidad de los sistemas naturales para producir bienes y servicios. Esta restricción es la principal preocupación para lograr la sustentabilidad del medio ambiente.<sup>206</sup> Los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas incluyen:

<ul style="list-style-type: none"><li>• Servicios de provisión o abastecimiento<ul style="list-style-type: none"><li>Alimentos</li><li>Agua dulce</li><li>Madera y fibras</li><li>Combustibles</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Servicios de regulación<ul style="list-style-type: none"><li>Del clima (protección contra eventos extremos, como inundaciones)</li><li>Control de erosión</li><li>Regulación de polinizadores</li><li>Enfermedades</li><li>Purificación del agua</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Servicios de soporte<ul style="list-style-type: none"><li>Reciclado de nutrientes</li><li>Formación de suelo</li><li>Productividad primaria</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Servicios culturales<ul style="list-style-type: none"><li>Estéticos</li><li>Espirituales</li><li>Recreativos</li><li>Educativos</li></ul></li></ul>

Por otra parte, el crecimiento y transformación de las economías son la base del desarrollo y las precondiciones más importantes para la satisfacción de las necesidades humanas y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Sin embargo, además de los aspectos cuantitativos del desarrollo también deben reconocerse otros aspectos de carácter cualitativo, toda vez que ni el PIB del país en su conjunto ni el ingreso de cada ciudadano garantizan el progreso de una sociedad.

Así, el desarrollo humano comprende tanto la satisfacción de las necesidades básicas del individuo (alimentación, salud y vivienda entre otras) como el mejoramiento de las capacidades y el incremento de sus posibilidades de elección.

El desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades y aspiraciones de todos los seres humanos, incluidos aquellos de generaciones. La equidad involucra, entre otros temas, el abatimiento de la pobreza, el acceso al empleo, la distribución de la riqueza, la equidad de género, el acceso a los recursos naturales y a los beneficios de los servicios ambientales, la participación en la toma de decisiones y, en general, el ejercicio igualitario de derechos y libertades.<sup>207</sup>

### Desarrollo Socioeconómico y Capital Natural

Como se describe en el Capítulo 3, en los últimos años México ha tenido importantes avances tanto en materia de crecimiento económico como de desarrollo humano. Sin embargo, otros indicadores muestran que este desarrollo ha enfatizado la importancia del capital manufacturado y el capital humano para el crecimiento de la economía y al mismo tiempo ha menospreciado al capital natural -recursos naturales y servicios ecosistémicos- como base física de la actividad económica. El desarrollo socioeconómico del país aún dista de ser sostenible desde el punto de vista ambiental. Hasta ahora, se ha asumido que las responsabilidades ambientales recaen

<sup>206</sup> En el informe *Nuestro futuro común* (conocido como *Informe Brundtland*, 1987), la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU describió y planteó la necesidad apremiante de un nuevo concepto de desarrollo: El desarrollo sostenible. Aunque aún ahora no existe una definición formal de desarrollo sostenible, el mismo *Informe Brundtland* describe los componentes principales de éste: *El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.*

<sup>207</sup> La garantía de la sostenibilidad ambiental en sus distintas dimensiones está contemplada dentro del Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para conocer de su cumplimiento en México ver anexo incluido al final de este documento.



exclusivamente en el sector ambiental, el cual trabaja de forma aislada, cuando todos los actores y sectores económicos y financieros de la sociedad son corresponsables de esta área <sup>208</sup>.

Los trabajos realizados por el INEGI para evaluar, al menos parcialmente en términos monetarios, los costos del agotamiento de los recursos renovables (forestales e hídricos) y no renovables (petróleo), así como la degradación del suelo y la disminución de la calidad del agua y el aire por contaminación, muestran que, de 1999 a 2004, éstos aumentaron de 500 mil millones a 712 mil millones de pesos. Aunque la fracción que esos costos representan que el Producto Interno Bruto ha venido disminuyendo gradualmente, siguen representando alrededor del 10% del mismo, cifra que contrasta desfavorablemente con los niveles de crecimiento económico registrados en los últimos años de alrededor del 3%:<sup>209</sup>

(En millones de pesos corrientes)

Año	PIB	CCF	PIN	CTADA	PIBE	PINE	PINE/PIN	PIBE/PIB	CCF/PIB	CTADA/PIB
1999	4 594 724	461 860	4 132 864	500 406	4 094 318	3 632 458	87.9%	89.1%	10.1%	10.9%
2000	5 491 708	525 596	4 966 112	573 150	4 918 550	4 392 954	88.5%	89.6%	9.6%	10.4%
2001	5 809 688	568 522	5 241 166	591 412	5 218 276	4 649 754	88.7%	89.8%	9.8%	10.2%
2002	6 263 137	614 186	5 648 951	620 778	5 642 359	5 028 173	89.0%	90.1%	9.8%	9.9%
2003	6 891 992	692 514	6 199 478	653 954	6 238 038	5 545 524	89.5%	90.5%	10.0%	9.5%
2004	7 709 096	768 806	6 940 290	712 344	6 996 752	6 227 946	89.7%	90.8%	10.0%	9.2%
Promedio del Periodo							88.9%	90.0%	9.9%	10.0%

Donde:  
 PIB: Producto Interno Bruto  
 CCF: Consumo de Capital Fijo  
 PIN: Producto Interno Neto  
 CTADA: Costos Totales por Agotamiento y Degradación Ambiental  
 PIBE: Producto Interno Bruto Ecológico  
 PINE: Producto Interno Neto Ecológico

Asimismo, las estimaciones que realiza periódicamente la *World Wildlife Fund* sobre la intensidad y sustentabilidad del uso de los recursos, en términos de la llamada *Huella Ecológica* (estimación de la superficie, terrestre y marítima, necesaria para proveer los recursos que la sociedad utiliza, así como para procesar los residuos que genera), muestran que, con los actuales patrones de consumo y eficiencia, cada individuo en México requeriría disponer (conceptualmente) de 2.6ha, en tanto que la superficie biodisponible en el país es de sólo 1.7 ha/persona (datos para 2003). México es el país de Latinoamérica con mayor huella ecológica.<sup>210</sup>

Como sugieren estos indicadores, las estrategias y políticas de desarrollo de México han subestimado o ignorado los costos (económicos y de otro tipo) del crecimiento demográfico, de la desigual distribución territorial de la población, del impacto de las actividades productivas, de la urbanización sobre la calidad del aire, del agua, de los suelos y el cambio climático; soslayando las implicaciones de la degradación y destrucción del ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. Algunos de estos problemas son examinados en las siguientes secciones.

El concepto de desarrollo sostenible, tal y como se concibe en este documento, debe ser tratado de manera integral. En general, dadas las numerosas conexiones que existen entre medio ambiente, la sociedad y la economía; el camino a la sustentabilidad debe pasar forzosamente por el combate a la pobreza y la marginación. Así también, es necesario considerar la articulación de enfoques territoriales de desarrollo, los efectos directos e indirectos del consumo general y los patrones de ocupación territorial (dados por la relación entre el crecimiento de la población) y el efecto ingreso-consumo deseable para el bienestar humano. Asimismo,

<sup>208</sup> CONABIO. 2006. *Capital natural y bienestar social*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México

<sup>209</sup> INEGI, 2006

<sup>210</sup> WWF, 2006

muchos de los procesos productivos en México son altamente sensibles a las condiciones climáticas. Por ejemplo, 70 % de la industria, 76% de la población y 77% del PIB nacional se concentra en zonas áridas y semiáridas del norte y centro del país. Más del 75% de la población, 33 % de la tierra irrigada y más del 60% de la industria se abastecen de aguas subterráneas, y 16% de los 653 acuíferos están sobre explotados.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio es un instrumento importante para armonizar, o al menos articular, las actividades productivas y de desarrollo social con la conservación y el uso sostenible del capital natural, en los diversos niveles territoriales (nacional, regional o local). Éste instrumento estratégico de planeación busca lograr un balance entre las actividades productivas y la protección de la naturaleza a través de la identificación de los sectores (e.g., agropecuario, industrial, desarrollo urbano, conservación de la naturaleza, etc.) que compiten por ocupar un territorio y dilucidar, mediante la conciliación, el patrón de ocupación del territorio que minimiza el conflicto entre sus actividades<sup>211</sup>. Hasta el año 2004 se habían decretado sólo 14 esquemas locales y 19 esquemas regionales de ordenamiento y se encontraba en elaboración el ordenamiento marino del Golfo de California. A pesar de las bondades que este instrumento ofrece, su aplicación aún dista de ser satisfactoria. Uno de los obstáculos más importantes es la contraposición del ordenamiento ecológico con lo establecido en Artículo 115 de la Constitución respecto a la soberanía de los municipios para decidir el uso del suelo<sup>212</sup>

## **Gestión del ambiente y los recursos naturales**

Varios informes recientes sobre la gestión ambiental en México reconocen los claros avances logrados en los últimos años en materia de gestión, mejoramiento ambiental, conservación y manejo de los recursos naturales. Sin embargo, también coinciden en señalar que dichos logros no son suficientes y que el desarrollo socioeconómico del país aún dista de ser sostenible desde el punto de vista ambiental, equitativo y social.<sup>213</sup> Aún quedan grandes retos por afrontar en materia de contaminación del aire, agua, suelos y manejo de residuos (la llamada agenda gris), del uso sostenible del agua, los recursos forestales y de la vida silvestre, de la protección de la biodiversidad (agenda verde), de la participación igualitaria de la sociedad en la gestión ambiental – corresponsabilidad- y, en general, de la integración del cuidado del ambiente con el desarrollo económico y social del país.

Diversos estudios e informes también señalan que los esfuerzos realizados en materia de descentralización (establecida como una prioridad en los planes y programas federales), no han logrado distribuir la pesada carga de la agenda ambiental, la que aún sigue centralizada en las instancias ambientales federales. Es urgente poner en práctica las facultades concurrentes de los tres órdenes de gobierno; y desarrollar capacidades individuales, institucionales y sistémicas, tanto en todos los órdenes de gobierno, como entre los organismos de la sociedad civil.

### **i) La Agenda Gris**

#### **a. Aire y Atmosfera**

<sup>211</sup> SEMARNAT, 2006. Informe de la situación del medio ambiente en México, 2005.

<sup>212</sup> CONABIO. 2006. Capital natural y bienestar social.

<sup>213</sup> Por parte de la OCDE se hizo la *Evaluación del desempeño ambiental de México* (OCDE, 1998, 2003) así como el informe *Perspectivas del Medio Ambiente GEO México 2004* (PNUMA-SEMARNAT, 2004) y *Los objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005* (Gobierno de la República, 2005), e *Informe de la situación del medio ambiente en México 2005* y la muy reciente evaluación *Capital natural y bienestar social*

La contaminación atmosférica ha sido una preocupación permanente en las principales ciudades de México desde hace varios años, tanto por sus impactos locales (salud pública, deterioro de construcciones, etc.), regionales (lluvia ácida y su impacto sobre bosques y ecosistemas acuáticos, etc.) y globales (cambio climático y reducción de la capa de ozono estratosférico).

Por una parte, los inventarios de emisiones que se han elaborado en el país muestran que durante los últimos años en la zona metropolitana del Valle de México -que es el área urbana con el mayor volumen de emisiones del país, seguida por el Corredor Industrial el Bajío y las zonas metropolitanas de Monterrey (ZMM) y Guadalajara (ZMG)- las emisiones totales a la atmósfera se redujeron de manera importante. De 1994 a 2002 (fechas del primer y del más reciente inventario, respectivamente), las emisiones de bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) de fuentes puntuales se redujeron en más del 80%, las emisiones de las fuentes móviles para casi todos los contaminantes (pero, sobre todo, de monóxido de carbono, CO) bajaron en alrededor de 40% y las emisiones de partículas se redujeron en 25%.

No obstante estos avances, las relativamente altas emisiones del sector transporte, de la industria y de la generación de energía siguen siendo un reto. De manera general en aquellas ciudades en que se han hecho inventarios de emisiones a la atmósfera, el transporte tiene 75% del volumen total de emisiones la fuente que contribuye con mayores volúmenes de contaminantes, principalmente CO (98% del total emitido), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>, 68% del total emitido) e hidrocarburos (HC, 54%), siendo en la mayoría de los casos los vehículos particulares la principal fuente.

En las principales áreas urbanas del país persisten severas amenazas a la salud pública como consecuencia de la cotidiana exposición de la población a niveles altos de estos contaminantes. Los efectos de la contaminación tienen un aspecto económico, debido al costo de controlarlos y a la pérdida de días laborales que resultan del daño a la salud de los trabajadores. Estudios recientes muestran que la reducción en las emisiones de HC, NO<sub>x</sub> y SO<sub>2</sub> que resultaría de la introducción de la gasolina de bajo azufre, evitaría alrededor de 400 casos de muerte/año, 2760 casos de bronquitis crónica/año y 81,617 días de trabajo/año, que representarían un ahorro de 651 millones de dólares/año. Asimismo, son aquellos que viven en zonas periféricas y marginadas los que padecen mayormente los efectos de la mala calidad del aire. Esto es, los sectores poblacionales más excluidos del crecimiento económico, son quienes asumen desproporcionalmente sus costos.<sup>214</sup>

## **b. Gestión de residuos**

A pesar de que se ha incrementado la recolección de residuos sólidos municipales, hacia el año 2004 una alta proporción aún se depositaba en tiraderos no controlados y aún faltaban por recolectar 4.5 millones de toneladas anuales, que aún se tiraban en lugares inadecuados como barrancas, orillas de caminos, terrenos baldíos, cuerpos de agua, etc. Esto es particularmente importante si se toma en cuenta la presión adicional que impondrá el crecimiento de la población del país en el futuro.

Por otra parte, los efectos nocivos en la salud producidos por la exposición a residuos sólidos y peligrosos afecta, como en el caso de la contaminación de agua y el aire, a sectores poblacionales que viven en condiciones de pobreza y marginación, quienes regularmente habitan en asentamientos irregulares algunas

---

<sup>214</sup> INE, 2005

veces cercanos a tiraderos municipales, y que encuentran en el reciclaje manual de la basura una forma de generación de ingresos, cuya repercusión en términos de salud y precariedad laboral es grave.

Lo anterior implica una distribución desigual de beneficios y costos del crecimiento y el consumo. Por un lado se encuentran los sectores urbanos con patrones de consumo poco amigables al medio ambiente que generan grandes cantidades de basura y desechos sólidos. Por el otro lado, están los sectores urbanos o peri-urbanos, expuestos a los efectos nocivos de los desechos sólidos y peligrosos.

## ii) Desastres

A pesar de la reducción en la emisión de gases de efecto de invernadero registrada en los últimos años, México es, después de Brasil, el país de Latinoamérica con mayores emisiones de CO<sub>2</sub> y contribuye con cerca del 1.5% de las emisiones mundiales. Si bien México no tiene obligaciones vinculantes dentro del Protocolo de Kyoto, también es cierto que el país no podrá evitar los impactos del calentamiento global. De hecho, es de esperarse que la ocurrencia de algunos eventos extremos (huracanes, sequías, inundaciones, etc.) aumente en intensidad o frecuencia.<sup>215</sup> Más aún, sólo el 7% del territorio del país (en el sureste) recibe el 40% de la lluvia anual del país, mientras que en el norte existen regiones con precipitaciones de entre 125 y 400mm anuales. El 85% de la superficie del país está constituido por zonas muy áridas, áridas o semi-áridas.<sup>216</sup> Dado que esto determina, en buena medida, el desarrollo de las actividades productivas (agrícolas), pone en relieve los efectos negativos que a nivel social pueden tener los déficits en la precipitación o la mayor evapotranspiración que inducirá el aumento en la temperatura previsto. En condiciones de particular vulnerabilidad se encuentran los segmentos de población más pobres y marginales que en México constituyen una fracción importante de la población

Por su ubicación geográfica y características geomorfológicas, una gran parte del territorio mexicano presenta condiciones naturales de vulnerabilidad. Entre los factores más relevantes que inciden en esa vulnerabilidad se encuentran: su ubicación cercana a la región tropical, con extensas costas potencialmente afectables por huracanes; zonas de alta y media sismicidad en más del 40% del territorio nacional; volcanes activos; y una topografía accidentada, que favorece avenidas repentinas de agua, así como deslaves, entre otros.

La actividad humana influye también en la vulnerabilidad de un territorio; por un lado se desarrollan obras con el fin de atenuar los daños que provocan fenómenos como las inundaciones; pero por el otro, el incremento de la población y sus actividades económicas, origina que se ocupen de manera creciente extensiones de suelo con media y alta vulnerabilidad. Por otro lado, la urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un incremento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación irregular o regular de zonas de alto riesgo, o por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles. Por ello, es indispensable reforzar los instrumentos de planeación urbana y la vigilancia de su aplicación.

Uno de los cruces más evidentes entre lo económico, lo social y el medio ambiente se evidencia en los desastres asociados a fenómenos naturales extremos los cuales

<sup>215</sup> Carlos Gay *et.al.* 2006. "Informe de Valores Climáticos Críticos por Sector." Centro de Ciencias de la Atmósfera UNAM.

<sup>216</sup> Ver: Rzedowski, 1978.

causan pérdidas económicas y sociales significativas que implican un retraso en la trayectoria de desarrollo. Ello se manifiesta en tres posibles efectos. En primer lugar, los efectos directos relacionados con la pérdida en los acervos de capital de individuos, familias, empresas e instituciones y también la pérdida/afectación de los ecosistemas. En segundo lugar, los costos indirectos generados por la pausa en los flujos de bienes y servicios, ya sea en su producción o en su transportación, así como el daño a la infraestructura física. Finalmente, los efectos macroeconómicos que se asocian con el uso de recursos presupuestales para fines de reconstrucción invertidos originalmente para otros fines productivos y/o sociales, a lo que se agregan los efectos de endeudamiento externo e interno, inflación y desequilibrios en la balanza de pagos.<sup>217</sup>

Si vemos los efectos económicos de los desastres ocurridos en México entre 1980 y 1999, por tipo de evento y daño, medidos en millones de dólares, tenemos:<sup>218</sup>

**Tabla 5**

Tipo de Evento	Muertos	Daños Directos	Daños Indirectos	Total Daños
<b>Meteorológicos</b>	2,767	4,402.3	144.9	4,560.1
<b>Geológicos</b>	6,097	4,043.7	516.4	4,560.1
<b>Provocados</b>	1,250	1,149.7	133.6	1,283.3
<b>Total</b>	10,114	9,595.7	794.9	10,390.6

Es importante señalar que tanto las pérdidas económicas como las pérdidas de vidas humanas se han concentrado en los sectores de menor ingreso de la población, así como en los estados menos desarrollados del país, como Guerrero, Oaxaca, y Chiapas.<sup>219</sup> En consecuencia, la desigualdad económica implica una desigualdad en los costos infringidos por el deterioro ambiental y su efecto en la magnitud e incidencia de desastres naturales. Del mismo modo, la pobreza incentiva el uso ineficiente de recursos naturales y la probabilidad de habitar en zonas de alto riesgo. Por ejemplo, en Chiapas durante el huracán Stan (2005) el 60% de los hogares afectados estaban encabezados por una mujer, una persona adulta mayor o una persona discapacitada.

El aumento de la exposición y de la vulnerabilidad frente a eventos hidrometeorológicos extremos compromete la sustentabilidad del desarrollo en amplias zonas del país. Las consecuencias son intensas, y con frecuencia irreversibles, sobre todo si se presenta una reiteración.

En suma, la desigualdad y la pobreza elevan el impacto de los fenómenos naturales extremos, dado que dicho impacto se distribuye desigualmente tanto social como geográficamente, afectando principalmente a los estratos más empobrecidos, cuyo uso de recursos naturales, así como condiciones de vivienda e infraestructura, los hacen más vulnerables. La implicación de esta dinámica es grave: los impactos del cambio climático agravan, y prolongan las condiciones de desigualdad y pobreza tanto entre grupos socioeconómicos y como entre regiones.

### **iii) Recursos hídricos**

<sup>217</sup> Ver: CEPAL. 2006. "El Impacto de los Desastres Naturales en el Desarrollo: documento metodológico básico para estudios nacionales de caso"; y Daniel Bitrán. 2001. "Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el periodo 1980-99", CENAPRED-CEPAL.

<sup>218</sup> Daniel Bitrán. 2001. "Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el periodo 1980-99", CENAPRED-CEPAL.

<sup>219</sup> Britán, 2001, *Op.Cit.*

Como lo estableció el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. Es también un bien público fundamental para la vida y un factor determinante para la salud humana, para la producción de alimentos, el desarrollo industrial y el mantenimiento de los ecosistemas naturales y su biodiversidad.

En México la oferta de agua apta para consumo humano y de servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales ha mejorado ampliamente. Para el año 2004, (con una cobertura nacional del 89.5%), ya se había reducido a menos de la mitad la proporción de la población que en 1990 carecía de agua potable (cuando la cobertura era del 75,4%) y se estaba cerca de lograrlo en el caso de la cobertura de alcantarillado (77,5% en 2004 contra 58.1% en 1990). Además, en 2004, el 95% del agua suministrada (320 mil litros por segundo) para consumo humano ya estaba desinfectada. Los datos disponibles sugieren que, con estos avances, también se ha reducido la incidencia de enfermedades y la morbilidad asociada a problemas gastrointestinales.

Sin embargo, otros datos sugieren que estos avances se han dado en forma inequitativa. Por una parte, aunque a nivel nacional la cobertura de agua potable y drenaje ha avanzado satisfactoriamente, existe una amplia desigualdad entre las zonas urbanas (donde estos valores superan el 95% y 90% respectivamente) y las rurales (donde son de sólo 71% y 38% respectivamente). Mientras que en estados como Aguascalientes, Coahuila, Colima y Distrito Federal, la cobertura de agua potable es superior al 98% y la de alcantarillado superior al 95%, en estados como Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, la cobertura de agua potable es inferior al 75% y en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán, la de alcantarillado es inferior al 60%.<sup>220</sup>

El contraste es peor aún en las localidades indígenas donde, en el 2000, 79.9% de las viviendas no contaban con agua entubada dentro de la vivienda y 61.4% carecía de drenaje.<sup>221</sup> A nivel nacional, se estima que la cobertura faltante en el 2004 equivalía a 10.7 millones de personas (7.4 millones en las zonas rurales vs. 3.3 millones en zonas urbanas) sin agua potable y a 22,8 millones sin drenaje (15.8 millones en zonas rurales vs. 7 millones en zonas urbanas).<sup>222</sup> La relación de las mujeres y niñas(os) con el agua para el trabajo doméstico en zonas pobres urbanas y rurales, tiene implicaciones en el tiempo destinado al acarreo de agua, para satisfacer las necesidades del hogar, reduciendo sus oportunidades para realizar actividades que les permitan un mayor desarrollo e incorporación a actividades remuneradas.

Un elemento básico para hacer un uso racional y una gestión eficiente del agua es que los usuarios paguen el costo real del suministro, pues cuanto más cercanas sean las tarifas a los costos reales del servicio, habrá mayores capacidades de mantenimiento y ampliación. Además, la coincidencia de costos y tarifas desarrolla conciencia en los usuarios respecto al valor del recurso, incentivando su cuidado y desincentivando su despilfarro. En este sentido es conveniente evaluar el impacto de medidas como el subsidio al consumo eléctrico para riego por bombeo, que fomenta el mantener un alto nivel de extracción aún en acuíferos sobreexplotados (a pesar del mayor costo que implica extraer el agua desde una mayor profundidad). En México, el esquema de subsidios indiscriminado, que implica un aparente beneficio de tarifas bajas, genera a

---

<sup>220</sup> CNA, 2006.

<sup>221</sup> CONAPO, 2004.

<sup>222</sup> CNA, 2006.

largo plazo costos sociales y una política regresiva que no beneficia a los sectores de menor ingreso de la sociedad.

Por otra parte, el agua destinada para uso agrícola consume el 76% del agua del país y el riego agrícola apenas beneficia al 30% de la superficie cultivable y tiende a concentrarse en algunas entidades del noroeste del país, cuya actividad está destinada a la exportación. La agricultura a pequeña escala y de subsistencia, orientada a cubrir las necesidades alimentarias de la población de bajos ingresos, depende del temporal o tiene sistemas de riego precarios y poco tecnificados. Es justamente en estos sectores donde las mujeres tienen una participación más importante y donde su presencia en los espacios de toma de decisión sobre el recurso hídrico es menos visible. Por ello en el Plan de Implementación de la Conferencia Mundial de Desarrollo Sustentable, (Johannesburgo, 2002) se recomienda a los gobiernos fortalecer la generación de capacidades para el desarrollo de infraestructura y servicios de agua, asegurando que se realicen con un enfoque sensible a género.<sup>223</sup>

Como se señala en una reciente evaluación, la crisis del agua no es una amenaza futura para México, sino un proceso que ya se percibe y que podría alcanzar niveles críticos en el primer cuarto de este siglo.<sup>224</sup> Si el manejo del agua no experimenta un cambio radical, en 25 años México verá frenado su desarrollo por falta del recurso en varias ciudades, lo que implicará insuficiencia agroproductiva, colapso de varios ecosistemas y agravamiento de los problemas de salud pública. La crisis del agua se interpone en la transición de México hacia el desarrollo sostenible. Solucionarla requiere mucho más que un esfuerzo tecnológico o de inversión.

La sobreexplotación de acuíferos, la contaminación de los cuerpos de agua o las variaciones y cambios del clima que resultan en condiciones extremas se traducen en disminución de disponibilidad del agua. El crecimiento de la población ha reducido la disponibilidad de agua por habitante y la agricultura mayormente de temporal sigue careciendo en su mayor parte de sistemas de riego eficientes.<sup>225</sup>

#### **iv) Uso inequitativo de Recursos Naturales**

##### **a. Bosques y selvas**

Si bien el ritmo de destrucción o alteración de la vegetación natural del país ha disminuido en los últimos años, de 1993 a 2002 un total de 4.4 millones de hectáreas previamente cubiertas por vegetación natural fueron dedicadas a otros usos o reemplazadas por comunidades secundarias, a un ritmo promedio de 484 mil hectáreas por año. De hecho, México fue, en el periodo 1990 -2000, el único país miembro de la OCDE que perdió una parte de su superficie forestal; siendo uno de los países con la mayor tasa de pérdida en América Latina.

Las presiones creadas por políticas inadecuadas o necesidades inmediatas de desarrollo siguen ejerciendo un fuerte impacto negativo sobre los bosques y selvas, ya sea por el cambio del uso del suelo a actividades productivas (agrícolas o pecuarias principalmente) o mediante prácticas inadecuadas de manejo o siembra clandestina. Por ejemplo, se estima que el volumen de madera extraída de forma ilícita es de alrededor de 13 millones de metros cúbicos por año, que

<sup>223</sup> Este tema a sido ampliamente debatido en los foros mundiales del Agua., especialmente en el IV Foro Mundial del Agua realizado en marzo de 2006 en Ciudad de México.

<sup>224</sup> Carabias et al., 2005.

<sup>225</sup> Víctor Orlando Magaña Rueda. 2006. "Informe sobre Escenarios Futuros del Sector Agua en México Bajo Cambio Climático para las Climatologías del 2020, 2050 y 2080." Centro de Ciencias de la Atmósfera, UNAM:

significa casi el doble de la producción forestal reportada. A pesar de ello, al ser vendida en forma clandestina, la madera sufre un castigo en el precio que potencialmente representa una pérdida de ingresos de cerca de 4 mil millones de pesos.

En México, alrededor del 25% de la población es rural y depende en gran medida de la agricultura. Al mismo tiempo, la mayor parte de las personas categorizadas en pobreza extrema o alimentaria viven en zonas rurales. Esta combinación refleja una relación compleja entre pobreza, degradación ambiental y reducción en las capacidades futuras de generación de ingreso. Para las personas que viven en situación de pobreza, la prioridad es obtener recursos en el corto plazo, lo que facilita la adopción de prácticas de extracción intensiva no sostenibles que se perpetúan por la falta de capital y conocimiento para adoptar prácticas de manejo sostenible, produciendo el agotamiento o degradación de los recursos (e.g., el suelo y el agua). La baja productividad agrícola causada por la degradación y agotamiento de los recursos genera a su vez más pobreza. Este círculo vicioso refleja la preeminencia de razonamientos económicos de corto plazo que ignoran los costos económicos generacionales del deterioro ambiental, así como la reducción del capital natural. El mercado no cuantifica ni paga los costos ambientales del desarrollo (e.g., mantenimiento de cuencas hidrológicas, almacenamiento y captura de carbono, regulación de la temperatura, provisión de alimentos, etc.).

En ese sentido, la aplicación del estado de derecho en materia ambiental y los instrumentos económicos de conservación pueden constituir fuentes de ingreso tanto para apoyar los trabajos de conservación como para compensar a los dueños de las tierras, lo que debería reducir la presión para cambiar el uso del suelo o las prácticas de tala ilegal.

## **b. Tierras**

En el marco jurídico, tanto la ley de desarrollo rural sostenible como la ley general de desarrollo forestal sostenible incluyen el concepto de desertificación como el proceso de disminución de la capacidad productiva de tierras en cualquiera de los ecosistemas climáticos del país y el proceso de disminución de la capacidad productiva de los suelos, vegetación y recursos hídricos, respectivamente.

Sólo el 18% de las tierras forestales del país están cubiertas por programas de fomento,<sup>226</sup> mientras que frente a un diagnóstico de 120 millones de hectáreas en condición de degradación, el programa de conservación de suelos de la CONAFOR cubre sólo 30,000 hectáreas, por lo que la única posibilidad de incidir es a través de la reorientación de los otros sectores del desarrollo.<sup>227</sup>

También en el tema de la degradación de tierras y la sequía, es importante entender los impactos de la inequidad en el trato a los sectores más vulnerables de la población entre los que destacan las mujeres y los pueblos indígenas. Como indicador, se puede considerar que el 18% de las unidades campesinas de producción son conducidas actualmente por mujeres. Las zonas que presentan una mayor vulnerabilidad a la desertificación y la sequía coinciden con los sitios en donde se concentra la población y las actividades económicas, a la vez que los parámetros de feminización son superiores.

---

<sup>226</sup> Semarnat Informe de trabajo 2005.

<sup>227</sup> Semarnat, 2002.



## v) Zonas urbanas

México, al igual que gran parte de América Latina y el Caribe, se caracteriza por su rápida urbanización y por las grandes desigualdades socioeconómicas. Dichas desigualdades existen tanto entre regiones y entre estados, como entre municipios y entre barrios de una misma ciudad o en el área metropolitana. Los asentamientos urbanos irregulares tienen a menudo un número desproporcionado de hogares con jefatura femenina. De ahí la importancia de precisar las variaciones en las diversas regiones y ciudades, para así permitir la formulación de políticas territoriales de compensación e incentivos.

Entre 30 y 60% de las áreas ocupadas en las ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN) del país cuenta con alguna situación de ilegalidad, irregularidad, precariedad o carencia, resultado de urbanizaciones irregulares, loteos y edificaciones precarias. Estas zonas se caracterizan por: irregularidad en la tenencia de la tierra, ausencia de servicios básicos (i.e. agua, drenaje y alcantarillado), producción de vivienda auto construida y la permanencia promedio de 15 años en condiciones de precariedad. Esto implica una incertidumbre legal sobre la propiedad de la vivienda, la imposibilidad para capitalizar sobre la propiedad (i.e. acceso a créditos), el asentamiento en zonas periurbanas alejadas de los beneficios económicos y sociales de las zonas urbanas (i.e. transporte, educación y salud), y expuestas a costos ambientales (e.g. contaminación, vulnerabilidad a desastres naturales, etc.).

Los problemas de acceso a infraestructuras y servicios públicos por parte de la población más desprotegida constituyen a su vez causa y efecto del círculo de la pobreza. El entorno irregular de la vivienda constriñe las opciones laborales de sus habitantes, así como su acceso a los instrumentos de desarrollo de capacidades como educación y salud.

Aunque las estimaciones no son precisas y existen dificultades para determinar su volumen, se estima que alrededor de 13 millones de personas viven en 2,400 asentamientos precarios.<sup>228</sup> La precariedad tiene efectos devastadores en su salud, especialmente en infantes, adultos mayores, mujeres embarazadas y lactantes. La combinación de agua potable segura, saneamiento y prácticas higiénicas adecuadas constituye una precondición para reducir las tasas de morbilidad y mortalidad. Asimismo, el hábitat precario implica constantes situaciones de riesgo, al ocupar terrenos no aptos para uso habitacional, en zonas anegables (como en las márgenes de ríos o por encima de cerros, cañadas y laderas empinadas), donde aumenta la vulnerabilidad de la población frente a las amenazas de origen natural.

De acuerdo a ciertos estudios, una familia requiere un ingreso de alrededor de cuatro veces el salario mínimo para poder sobrevivir, y de alrededor de dos salarios mínimos para acceder a un crédito privado con apoyo público para comprar un lote o una vivienda (la vivienda más pequeña y barata que ofrece actualmente el mercado en México). Los datos censales muestran que alrededor del 80% de los mexicanos ganan menos de seis salarios mínimos, lo que implica que el mercado legal de suelo urbano está concentrado en el 20% de los menos pobres.<sup>229</sup>

El informe de la visita a México del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada (Marzo 2002) señala que “México necesita un programa nacional de vivienda más amplio y con una mayor orientación hacia los sectores más pobres de la población. Los esfuerzos realizados hasta ahora consisten

---

<sup>228</sup> Sedesol, 2005.

<sup>229</sup> Alonso Iracheta. 2005: [http://www.habitat.org/lac/historias\\_reales/2006/08\\_01\\_2006\\_el\\_suelo\\_en\\_mexico\\_doc.aspx](http://www.habitat.org/lac/historias_reales/2006/08_01_2006_el_suelo_en_mexico_doc.aspx)

en su mayor parte en la financiación y suministro de nuevas viviendas por el sector privado, en lugar de atender las necesidades financieras de la producción social de vivienda, es decir de las viviendas construidas por los propios interesados (más del 60% de las viviendas existentes), el mejoramiento las viviendas construidas y su conexión a los servicios públicos como los de agua y saneamiento”.

## **vi) Energía alternativa como fuente de desarrollo**

La visión del desarrollo social sostenida por la comunidad internacional integra el acceso a la energía y su uso sostenible, como piezas estratégicas en la mejora de la calidad de vida de los individuos. De hecho, el acceso a la energía es un prerrequisito para que la comunidad mundial y los distintos gobiernos que la integran, alcancen los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en los plazos acordados

En México, si bien se ha logrado una cobertura de este servicio en alrededor del 96%,<sup>230</sup> prevalecen retos y desigualdades: casi 6 millones de personas viven sin electricidad sobre todo en los estados del Sur y Sureste;<sup>231</sup> se estima que 60% de éstas son indígenas. En 17% de las viviendas del país (lo que representa alrededor de 3,653,000 personas según el censo del 2000) aún se emplea leña como combustible.<sup>232</sup> El consumo de leña en el país es alrededor de 37.56 millones m<sup>3</sup> al año.

El desarrollo humano, entre otros factores políticos, económicos y sociales, está ligado al consumo de energía. La experiencia mundial muestra que ningún país en tiempos modernos ha reducido la pobreza sin el incremento en el consumo de energía y sin la búsqueda de fuentes más eficientes. Así, hay una relación entre el índice de desarrollo humano del país y el uso *per cápita* de energía. Aún más, la experiencia muestra que las mujeres y hombres que viven en pobreza gastan gran parte de su ingreso y de su tiempo en la obtención de energía, siendo ésta la tarea principalmente de mujeres y niñas que sacrifican tiempo en la escuela, en su trabajo y en su capacitación para subsanar la carencia o inestabilidad energética del hogar.<sup>233</sup>

El tema subyacente a casi todos los puntos anteriores es el consumo de combustibles fósiles. A pesar de su riqueza en este tipo de energéticos, y del alto precio de éstos actualmente en el mercado mundial, México cuenta con un potencial muy importante de energías renovables (principalmente geotérmica, eólica y solar-fotovoltaica), cuyo desarrollo permitiría al país diversificar sus fuentes de energía, ampliar la base industrial en un área que puede tener valor estratégico en el futuro y atenuar los impactos ambientales ocasionados por la producción, distribución y uso final de las formas de energía convencionales. Sin embargo, en los últimos años no se ha incrementado el consumo de energías renovables en el país. Tampoco se han hecho esfuerzos sustantivos respecto a la producción y uso de biocombustibles, ya sea como sustitutos de combustibles fósiles (particularmente para uso vehicular que es el principal sector generador de emisiones a la atmósfera) o al menos como aditivos (e.g., alcohol de caña en sustitución del metil terbutil éter o MTBE )

---

<sup>230</sup> CFE, 2005.

<sup>231</sup> Secretaría de Energía, 2002.

<sup>232</sup> SEMARNAT. 2002. "Informe de la Situación del Medio Ambiente en México".

<sup>233</sup> Ver: Energizing the MDGs, UNDP, 2005.

### 3.4 Justicia y Equidad

La violación a los derechos humanos impide el desarrollo de un país justo y equitativo. Este fenómeno surge como consecuencia de la desigualdad en el acceso a la justicia, discriminación, problemas de corrupción e inseguridad y la violencia sistemática en contra de las mujeres. Para hacer frente a esta situación, es necesario abordar las causas estructurales que originan estos problemas y promover mecanismos para adecuar el marco normativo nacional de manera que cumpla con los compromisos derivados del marco internacional de los derechos humanos. Entre las causas estructurales que han propiciado los problemas mencionados, se encuentran la impunidad derivada del sistema de justicia, las prácticas discriminatorias y la ineficacia de las instituciones.

#### Sistema de Justicia

Un sistema de procuración de justicia confiable, sólido, transparente y accesible a la población es fundamental para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en las garantías procesales de todas las personas. Uno de los retos más serios para México en materia de derechos humanos es la reforma y modernización de los sistemas de procuración y administración de justicia penal, tanto a nivel federal como local, a fin de que puedan cumplir su función de investigar, perseguir y sancionar los delitos y con ello contribuir a la paz social.<sup>234</sup> Para lograr lo anterior es necesario avanzar en tres reformas concretas: la transición de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio, la integración de la presunción de inocencia en todas las etapas del proceso penal y la autonomía del Ministerio Público en relación con el Poder Ejecutivo.<sup>235</sup>

Bajo el sistema inquisitorial actual, el Ministerio Público (MP) tiene un poder excesivo durante la primera etapa del proceso, pues funciona como órgano facultado para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones a la persona inculpada y finalmente presentar un expediente ya integrado.<sup>236</sup> De esta manera los casos que llegan al conocimiento de un Juez llevan ya una fuerte carga procesal determinada por el MP que, en ocasiones, coloca a la persona indiciada en gran desventaja.

Diversas recomendaciones internacionales han sugerido la conveniencia de cambiar el modelo inquisitorial y adoptar un sistema penal acusatorio que reduzca la etapa pre-procesal, es decir, la averiguación previa, y se amplíe la fase jurisdiccional. Este sistema permitiría la equidad procesal entre la persona inculpada y el MP, quien representa a la víctima del delito, a fin de que sea el Juez quien realmente decida la sujeción a proceso y, en su caso, la sentencia.<sup>237</sup> Un sistema de este tipo también

<sup>234</sup> Como se ha señalado en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "un sistema idóneo de justicia penal es aquel que, basado exclusivamente en normas jurídicas y no en criterios de conveniencia u oportunidad política, sanciona a las y los responsables de los delitos y al mismo tiempo garantiza a las personas inocentes —y a las que no lo son— que no serán condenados injustamente" Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 14.

<sup>235</sup> Hay que mencionar que la Iniciativa de Reforma al sistema de justicia penal que presentó el Presidente Vicente Fox a la Cámara de Senadores en marzo de 2004 tenía cuatro ejes fundamentales: la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, la reforma del sistema de justicia de menores infractores y la profesionalización de la defensa penal.

<sup>236</sup> Informe de la visita a México del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (28 de octubre a 10 de noviembre de 2002), párrafo 37.

<sup>237</sup> El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas recomienda que se deberían adoptar reformas legales para "corregir los aspectos marcadamente inquisitoriales que caracterizan la regulación del proceso penal, especialmente en la etapa

implica el establecimiento de juicios públicos orales, concentrados y adversariales. En este supuesto la oralidad de los juicios jugaría un papel importante para asegurar la publicidad del proceso, derecho que está previsto tanto internacional como constitucionalmente.<sup>238</sup>

Otra necesidad imperante en México es asegurar jurídica y prácticamente el derecho a la defensa y la presunción de inocencia en todas sus vertientes, es decir, no sólo en aspectos como la carga de la prueba en el proceso ministerial o judicial, sino desde el momento de la detención. El principio de presunción de inocencia además exige que la única confesión que tenga validez probatoria sea la realizada por el indiciado ante un juez y en presencia de su defensor. También exige que se suprima la facultad del MP de oponerse al otorgamiento de la libertad bajo caución en los delitos no graves.

Para que un sistema de justicia penal de corte acusatorio pueda funcionar correctamente, es indispensable que las tareas de investigación y persecución del delito sean desempeñadas por un órgano autónomo que responda al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político.<sup>239</sup> Esta institución requiere gozar de autonomía suficiente para conformar un órgano técnico especializado, que sea ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consigna. Para ello es necesario que cuente con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica reconocida en la Constitución y patrimonio propios. El reconocimiento de la autonomía del MP no sólo es necesaria a nivel Federal, sino de manera acuciante también en las entidades federativas.

### **i) Sistema de justicia penal para los y las adolescentes**

Después de varios años de discusión, y como resultado de un amplio consenso en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, el 3 de diciembre de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 constitucional, que obliga a crear un sistema de justicia para las personas menores de 18 años que infrinjan la ley penal, acorde con lo establecido en la Convención de Derechos de la Niñez.

Las disposiciones transitorias de dicha reforma establecieron un plazo perentorio para que los estados y el Distrito Federal modificaran o crearan las leyes, instituciones y órganos que se requirieran para su aplicación. Una buena parte de los estados realizaron la labor legislativa necesaria para la creación del nuevo sistema de justicia para adolescentes, sistema que es aplicable a personas entre los 12 años cumplidos y los 18 años de edad. Las personas menores de 12 años que hayan realizado delitos sólo serán sujetos de rehabilitación y asistencia social, mientras que las sanciones privativas de libertad podrán aplicarse, siempre como último recurso y por el tiempo más breve que proceda, únicamente a los mayores de 14 años y por la comisión de delitos calificados por la ley como graves.

---

inicial de la averiguación previa. Estas reformas deberían orientarse hacia un procedimiento acusatorio y efectivamente público y transparente, que contemple los mecanismos adecuados para establecer el necesario equilibrio entre facultades y derechos de los diferentes actores del proceso", Informe sobre México del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, preparado de conformidad con el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, p. 56, § 220, i). En el mismo sentido, véase: *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 11.

<sup>238</sup> Véase Art. 14, 1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Art. 20, F.III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>239</sup> Desde la reforma constitucional de 1994 se le dotó a la Procuraduría General de la República una autonomía técnica en el ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga.

Las reformas implican un cambio radical respecto al modelo tutelar imperante, al establecer que la operación del sistema estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Estas reformas también propician, entre otros elementos, que se observen formas alternativas de justicia; la garantía del debido proceso legal y la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas sancionatorias que deberán observar el principio de proporcionalidad.

El Comité de Derechos del Niño ha tomado nota de dicha enmienda con reconocimiento y celebra en particular la elaboración de medidas alternativas a la detención, especialmente en relación con el reglamento y la especialización de los tribunales. Sin embargo, manifiesta que le preocupa la aplicación de esas medidas, que exige la elaboración y aplicación de leyes de ejecución en cada uno de los 31 Estados, y recursos financieros y humanos adicionales. También le preocupan las muy precarias condiciones de vida de los menores detenidos en comisarías y otras instituciones.<sup>240</sup>

## **Corrupción e Impunidad**

El problema de la corrupción obstaculiza el desarrollo de un México justo y equitativo; debilita las instituciones y permea todos los ámbitos de desarrollo económico y social, como la procuración e impartición de justicia, el respeto a los derechos humanos, las condiciones del sistema penitenciario, seguridad pública y ciudadana, delincuencia organizada, narcotráfico, secuestro, lavado de dinero y trata y tráfico de personas.

En la encuesta sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas efectuada en mayo de 2004 por la Secretaría de la Función Pública se señala que a lo largo del presente sexenio, 78% de los/as mexicanos/as no perciben disminución de la corrupción respecto al pasado. De los datos obtenidos de la encuesta referida, el hecho de que a menor nivel socioeconómico, crece el porcentaje (37%) de ciudadanos que asignan la responsabilidad absoluta de que exista corrupción al gobierno es preocupante, ya que esto pone en evidencia la carencia de una cultura de responsabilidad social en estos sectores.

La débil aplicación de la ley y la impunidad han generado estructuras que facilitan la corrupción al interior del sistema de justicia. Desde esta perspectiva, los incentivos para la operación de redes criminales en el desempeño de actividades ilegales son significativos, ya que éstas son altamente rentables y presentan bajo riesgo de ser desmanteladas por parte de las autoridades. Si bien México ha firmado y ratificado las Convenciones Internacionales en materia de drogas y delincuencia<sup>241</sup>, requiere fortalecer los mecanismos existentes para facilitar su implementación.

La impunidad es también uno de los obstáculos más serios en la erradicación de la tortura y los malos tratos. Por ello, resulta prioritario que México adopte, especialmente a nivel estatal y municipal, todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales para aplicar efectivamente en todos los ámbitos, , la normatividad internacional a la

<sup>240</sup> Observaciones finales al tercer informe periódico de México (CRC/C/125/Add.7). Comité de los Derechos del Niño, 42º período de sesiones, 15 de mayo al 2 de junio de 2006.

<sup>241</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, 1971, Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicos. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

que se ha comprometido<sup>242</sup> y que investigue, sancione y repare el daño causado por estos actos, de acuerdo a la definición internacional más amplia de tortura.

Asimismo, existe una estrecha relación entre los retos de seguridad y las dimensiones socio-económicas. Esta relación se refleja, en el caso de México, a través de retos como la corrupción (que cuesta a los ciudadanos un estimado de \$19 mil millones anuales para servicios públicos), la violencia, el crimen, la trata de personas y la explotación sexual, la tala ilegal de bosques, la delincuencia organizada y la producción y tráfico ilícito de estupefacientes.

## Seguridad Pública

La seguridad pública y los derechos humanos son conceptos complementarios e interdependientes, que dentro de un Estado democrático se asocian necesariamente con el respecto a los derechos humanos.

Dentro de los temas pendientes en la agenda nacional se encuentra la Seguridad Pública, de la que se desprenden otros dos temas prioritarios: la integración y preparación de los cuerpos policíacos (que incluye la erradicación de la corrupción en los cuerpos policiales<sup>243</sup>, mejorar sustantivamente sus condiciones laborales<sup>244</sup>, fortalecer su formación en materia de derechos humanos<sup>245</sup> y corregir los mecanismos de contratación de nuevo personal<sup>246</sup>); y la intromisión del ejército en tareas de seguridad pública.

En México los cuerpos policiales se encuentran fragmentados y desvinculados. Los municipios pueden contar con cuerpos de policía exclusivamente preventivos y de tránsito, según los artículos 21 y 115 constitucionales. Así, la policía municipal no está facultada para investigar crímenes y sólo apoya a los ministerios públicos (estatales y federal) cuando se les solicita explícitamente. En contraste, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva, Policía Judicial (auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales bajo la autoridad de las procuradurías de justicia), agentes investigadores del Ministerio Público y peritos especializados en criminalística.

Sin embargo, aún con estas ventajas, la eficacia de las policías estatales no está garantizada. Pese a los grandes avances en la calidad y en el nivel de las policías federales (Agencia Federal de Investigación y Policía Federal Preventiva), la percepción general de la población sigue siendo la de desconfianza de las diferentes policías: 7 de cada 10 personas tienen poca o ninguna confianza en las autoridades policíacas, si bien son las fuerzas federales las que inspiran mayor confianza.<sup>247</sup> Una

<sup>242</sup> Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por México en 1986; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México en 1987.

<sup>243</sup> Para ello es necesario que se tenga información actualizada sobre la "criminalidad oficial" o "delincuencia iatrogénica", es decir, los ilícitos cometidos por agentes del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.

<sup>244</sup> A nivel federal el sueldo neto mensual del Policía de menor rango de la Policía Federal Preventiva PFP es de 13,006.64 pesos. A nivel estatal, por citar un ejemplo, un policía primero de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal percibe un sueldo mensual neto de 7,718 pesos. A nivel municipal, utilizando el ejemplo del Municipio de Tlalnepanitla de Baz, Estado de México, observamos que el Oficial nivel C de Policía percibe un sueldo mensual neto de 4,479 pesos.

<sup>245</sup> Sobre este punto es crucial que además de cursos y talleres sobre conceptos básicos sobre derechos humanos, las corporaciones encargadas de la seguridad pública en todos los niveles de gobierno incluyan en sus manuales operativos el *Código de conducta para servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley* y *Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego*.

<sup>246</sup> Se continúa acudiendo al reclutamiento mediante convocatorias abiertas sin utilizarse el mecanismo de selección inversa, el cual consiste en: buscar a las personas que los cuerpos policiales quieren tener en sus filas y ofrecerles que se incorporen a ellas mediante los suficientes estímulos profesionales y económicos.

<sup>247</sup> ENSI, 2005

evidencia de lo anterior es que la policía se ubica en la penúltima posición en términos de confianza entre una lista de 13 instituciones de importancia para la vida pública y privada en México, como lo señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, a partir de información proporcionada por Consulta Mitofsky.

## **Sectores en Situación de Discriminación**

En países como México, la discriminación no se presenta como un fenómeno aislado cuyas consecuencias se restringen a un número reducido de personas, sino más bien, como un problema estructural<sup>248</sup> que se presenta en diversos ámbitos de la vida social (trabajo, escuela, servicios públicos, acceso a la justicia, transporte etc.) y que afecta de manera sistemática a ciertos grupos de la población<sup>249</sup>.

El *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, identifica a 12 grupos en México que se ubican en situación de vulnerabilidad debido a la discriminación en el ejercicio de sus derechos<sup>250</sup>. La OACNUDH ha identificado algunos ámbitos específicos en los que algunos de estos grupos son especialmente discriminados, tales como: acceso a la justicia, en el caso de pueblos indígenas y personas migrantes; violencia en contra de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y, dentro del femenino migratorio, la trata de personas, así como la discriminación hacia mujeres migrantes y menores no acompañados/as.

## **Acceso a la justicia**

### **i) Pueblos Indígenas**

El artículo 2 de la Constitución Mexicana establece el derecho colectivo de los pueblos indígenas a “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos...”<sup>251</sup>. Para garantizar este derecho, la Constitución establece que en todos los juicios y procedimientos en que las personas indígenas son parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y que deberán de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2005), en México residen 6 011 202 personas de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena. De ellos, 720 009 no hablan español, lo que representa el 12 %. En términos absolutos esto significa una reducción de la población hablante de lenguas indígenas y también de la población monolingüe respecto al año 2000.

En el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en México, se constata que lejos de

<sup>248</sup> Respecto a este punto el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, señala que existen varios tipos de discriminación racial y étnica: la legal, la interpersonal, la institucional y la estructural. Véase el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Guatemala, E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003, párrafo 16.

<sup>249</sup> Véase: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakim Ertürk, Misión a México. E/CN.4/2006/61/Add.4, del 13 de enero de 2006.

<sup>250</sup> El Diagnóstico identifica como grupos en situación de vulnerabilidad a las mujeres, a los niños, niñas y adolescentes, a los adultos mayores, a los desplazados internos, a los refugiados, a los jornaleros agrícolas, a los migrantes, a los usuarios de los servicios de salud, a las personas que viven con algunas enfermedades mentales, a las personas con discapacidad, a las personas con VIH/SIDA y a las personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual.

<sup>251</sup> Gobierno de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

garantizarse estos derechos, los indígenas se enfrentan a las siguientes problemáticas: 1) los jueces y ministerios públicos no entienden su lengua ni sus costumbres y existen muy pocos intérpretes que puedan suplir estas deficiencias; 2) en la práctica es muy común que la detención que se hace de las personas indígenas como presuntos responsables de cometer un delito exceda del tiempo máximo establecido por la Constitución; 3) las personas indígenas detenidas o que están en prisión se quejan de haber recibido malos tratos o haber sido torturadas; y 4) los juicios en que se ven involucrados/as los/as indígenas están con frecuencia saturados de irregularidades relativas tanto a la falta de capacitación de los defensores de oficio como a la ignorancia de los/as jueces/zas sobre las costumbres jurídicas de cada pueblo indígena.

## ii) Personas migrantes

A nivel internacional, México ha mostrado su compromiso con la promoción de los derechos humanos de los migrantes. Prueba de ello es el papel que desempeñó en la creación del mandato de la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y la ratificación en 1999 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los/as trabajadores/as migratorios/as y de sus familiares.

Sin embargo aún persisten cinco problemáticas que las personas migrantes que se encuentran en el territorio mexicano enfrentan en materia de acceso a la justicia. La primera de ellas consiste en que, a pesar de que el procedimiento migratorio en México pertenece al orden administrativo, éste contiene tipos penales que criminalizan tanto al/la migrante documentado/a como al indocumentado/a.<sup>252</sup> La segunda de ellas se refiere a la duración del aseguramiento de las personas migrantes. El artículo 21 de la Constitución establece que toda detención llevada a cabo por una autoridad administrativa no puede exceder de 36 horas<sup>253</sup>. Sin embargo, las normas administrativas para el funcionamiento de las estaciones migratorias determinan un plazo de hasta 90 días o más.<sup>254</sup> La tercera se refiere a que la legislación mexicana no reconoce el derecho de las personas migrantes a iniciar un procedimiento ante un tribunal para que éste determine la legalidad de su aseguramiento.<sup>255</sup> La cuarta consiste en la imposibilidad jurídica que tienen los extranjeros de recurrir su orden de expulsión del país cuando razones imperiosas de seguridad nacional no se opongan a ello.<sup>256</sup> Finalmente, la quinta problemática se refiere a las deficientes condiciones en las que se encuentran las estaciones migratorias.<sup>257</sup>

---

<sup>252</sup> Por ejemplo, los artículos 115 al 125 de la Ley General de Población establecen penas concretas a acciones tales como: realizar actividades para las cuales su permiso de internación no lo autorice expresamente o internalizarse irregularmente en el territorio mexicano.

<sup>253</sup> Gobierno de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>254</sup> Artículo 7 del Acuerdo por el que se emiten las normas de funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

<sup>255</sup> Sobre ello el párrafo 8 del artículo 16 de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares establece que “los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o por prisión tendrán derecho a incoar procedimiento ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención...”

<sup>256</sup> Sobre esta cuestión México mantiene una reserva al artículo 22 (4) de la Convención por ser incompatible con el artículo 33 constitucional.

<sup>257</sup> Sobre este tema, la CNDH ha informado que en las estaciones migratorias “existe un problema de sobrepoblación y, derivado de ello, de hacinamiento, lo que trae consigo que los asegurados pernoctan en el piso, con las molestias propias de la insuficiencia de espacio, ventilación, higiene y con deficiencias en el servicio sanitario.” Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las Estaciones Migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, septiembre 2005. <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomegr.asp>



## Violencia

El Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud 2002 señala que más de 1.6 millones de personas en el mundo pierden la vida como resultado de muertes intencionales o por violencia (la mitad por suicidios, poco menos de la tercera parte por homicidios y sólo una quinta parte por conflictos bélicos). También se les cita como la principal causa de muerte de la población de 15 a 44 años de edad, y como la responsable de 14% de las defunciones en la población masculina y de 7% en la población femenina, aproximadamente.

En México, en los últimos 16 años han acontecido alrededor de 437 mil defunciones anuales en promedio, de las cuales, alrededor de 56 mil son por causas violentas y accidentes (homicidios, suicidios y otras lesiones), y de cada 100 muertes violentas, 81 son de varones y el resto de mujeres, lo que conduce a concluir que la mortalidad por causas violentas tiene rostro masculino<sup>258</sup>.

No obstante estas cifras, en México las muertes violentas han disminuido ligeramente. De cada 100 muertes violentas, 72 son accidentales. La segunda causa es el homicidio (19 de cada 100). El tercer lugar es para los suicidios (8.5%).

De 1990 a 2004, ha habido un decremento diferencial por sexo de 14.5% en muertes en hombres y 4.8% en muertes de mujeres. El hecho de que el decremento en muertes de mujeres sea menor muestra que la violencia de género es constante y en aumento.

### ii) Homicidios y suicidios

México ocupa el cuarto lugar en mortalidad por homicidio en América Latina. La tasa observada en hombres (16.4) es siete veces mayor que la de las mujeres (2.3). En la ocurrencia de los homicidios influyen la desigualdad social, la pobreza, la impunidad institucional, la posesión de armas y las adicciones, entre otros factores

Los estados con una mayor incidencia de homicidios son: Guerrero, Oaxaca, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Sinaloa, Michoacán, Quintana Roo, México, Durango, Distrito Federal, Sonora, Morelos y Colima.

El número de suicidios se ha incrementado en el país. Además se destaca el hecho de que la edad de las personas que fallan en su intento es menor a aquéllas que lo consiguen. También, se ha encontrado que el número de hombres que consuman el suicidio es mayor al de las mujeres, especialmente entre las edades de 20 y 24 y a partir de los 60 años<sup>259</sup>.

Según cifras del 2004<sup>260</sup> se registraron un total de 3,517 intentos de suicidio, de los que se consumaron 3,324 (94.5%). De éstos, por cada 100 suicidios de hombres, 21 fueron de mujeres.

Se muestra una tendencia ascendente del 1990 al 2004, la incidencia por cada 100 mil habitantes pasó de 1.6 a 3.2. También se muestra un riesgo de suicidarse sistemáticamente mayor en hombres que en mujeres. La tasa más alta se presenta

<sup>258</sup> INEGI, 2007. Mujeres y Hombres en México 2007. Archivo 3.

<sup>259</sup> INEGI. Mujeres y hombres en México. 2006.

<sup>260</sup> La tasa de suicidios consumados en 2005 fue de 3,553.

entre la población masculina de 20 a 24 años y en adultos mayores (de 60 años en adelante); mientras que entre las mujeres se aprecian los niveles más altos en las edades de 15 a 19 años.

### **i) Violencia de género**

En su visita a México, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias destacó que “los altos niveles de violencia contra las mujeres en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género”<sup>261</sup>.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003 (ENVIM), aplicada en centros de salud, a mujeres usuarias de los servicios públicos de salud en México, 1 de cada 3 mujeres han sufrido violencia de pareja alguna vez en la vida; 1 de cada 5 mujeres sufre violencia con su pareja actual; y 2 de cada 3 mujeres han sufrido violencia alguna vez en la vida.<sup>262</sup> De acuerdo con esta fuente la prevalencia nacional de violencia en la pareja actual es de 21.5%. Las cinco entidades con mayor índice de violencia de pareja actual, por encima del porcentaje nacional, son: Quintana Roo con 31.8%, Tlaxcala con 29%, Coahuila con 28.1%, Nayarit con 28% y Oaxaca con 27.5%.<sup>263</sup>

Por su parte, la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), que se aplicó en hogares, a mujeres de 15 años y más, casadas o unidas y con pareja residente en el hogar, reportó una prevalencia de violencia mayor que la ENVIM: 47 de cada 100 mujeres mayores de 15 años que conviven con su pareja en el hogar experimentaron violencia emocional, económica, física o sexual por parte de su compañero o esposo, durante el año previo a la entrevista; 9 de cada 100 reportó violencia física, 8 de cada 100 violencia sexual, mientras que 38 y 29 de cada 100 mujeres experimentaron violencia emocional o económica, respectivamente.<sup>264</sup> Estas cifras muestran una parte del problema. Todavía subsisten en el país serias lagunas de información para conocer el nivel y profundidad de la violencia contra las mujeres en ámbitos como: el lugar de trabajo (hostigamiento sexual), discriminación de género; en el ámbito educativo; las instituciones, por mencionar algunos. Los registros continuos sobre procuración de justicia (denuncias, averiguaciones previas concluidas, etc) así como las estadísticas de los procesos de impartición de justicia (sentenciados por tipo de delito, por ejemplo), mantienen gran heterogeneidad en las distintas entidades del país y, en su mayoría, no se desagregan por sexo. Esto impide conocer el grado de impunidad que rodea a los delitos violentos que se comenten por razones de género.

En los últimos años se lograron importantes avances en esta materia. Algunos de los más relevantes son: 1) En 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres<sup>265</sup>; 2) En 2002 se adoptó el Programa Nacional para una vida sin violencia; 3) También en 2002 se estableció un sistema de indicadores para la medición de la violencia intrafamiliar; 4) en 2003 se levantó la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003; 5) En 2003 empezó a operar la Línea telefónica para una vida sin violencia; 6) En 2004 la red nacional de refugios para mujeres en situación de violencia extrema ascendía a 34 refugios; y 7) En 2005 la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>261</sup> Informe de la Misión a México de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Introducción.

<sup>262</sup> SSA. 2003. “Encuesta Nacional de sobre violencia contra las mujeres, Instituto Nacional de Salud Pública.” México.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> INEGI. “Estadísticas a propósito del día Internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres” en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2005/violencia05.pdf>

<sup>265</sup> [Cuyo antecedente fue la Comisión Nacional de la Mujer \(CONMUJER\), creada en 1996.](#)

Nación estableció como delito de violación a las relaciones sexuales forzadas dentro del matrimonio<sup>266</sup>; en febrero de 2006 se promulgó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Los retos para erradicar la violencia de género en México siguen siendo muy grandes. Algunos de ellos tienen que ver con la reforma de cuerpos normativos federales y, principalmente, estatales que siguen siendo en sí mismos discriminatorios hacia las mujeres<sup>267</sup>. Otros tienen que ver con la formación de las autoridades públicas en materia de derechos de las mujeres, especialmente las encargadas de la administración y procuración de justicia y, finalmente, otro tipo de retos tiene que ver con la transformación de la cultura en la que siguen persistiendo fuertes rasgos machistas.

Si bien el caso de Ciudad Juárez tuvo una relevancia inusitada tanto a nivel internacional como nacional, detonando incluso el que el tema de la violencia contra las mujeres se visibilizara en la opinión pública; es necesario señalar que no se trata de un caso aislado, sino que más bien, constituye un problema existente a lo largo de toda la República mexicana<sup>268</sup>.

Otro ejemplo muy reciente de la violencia contra las mujeres es el caso de San Salvador Atenco, en el que en base a la investigación llevada a cabo por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se conocieron los abusos y violaciones sexuales de las que fueron objeto al menos 26 mujeres.<sup>269</sup>

### **iii) Violencia en contra de niños, niñas y adolescentes**

La situación de la infancia y la adolescencia merece una atención especial en la búsqueda de la equidad en términos jurídicos, dado que, a pesar de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1990, a lo largo de estos años han coexistido con ella leyes y doctrinas que son absolutamente contrarias a su espíritu y que han mantenido en una situación de exclusión del Estado de derecho a buena parte de la población menor de 18 años de edad. El mejor ejemplo de lo anterior es la persistencia en la aplicación de la “doctrina de la situación irregular”.

Pese a lo anterior, se ha registrado un lento proceso de cambio que tiende a armonizar el marco jurídico nacional con la Convención. Las reformas a los artículos 4 y 18 constitucionales, ocurridos en 1999 y 2005, respectivamente, constituyen dos parteaguas en la historia de la construcción de un Estado democrático de derecho que incorpore a la infancia y la adolescencia en la comunidad jurídica y que garantice y

<sup>266</sup> SCJN. 2006. “Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación” Gaceta XXII, enero de 2006. p. 658

<sup>267</sup> En los códigos penales, de trece entidades federativas el tipo penal de “estupro” sólo es considerado delito si el o la menor era “casta u honesta” al momento de la violación, y en once estados no se penaliza a la persona responsable si ésta contrae matrimonio con la víctima menor de edad. En lo que hace a la violencia doméstica, cinco entidades federativas no penalizan la violencia doméstica de manera específica, mientras que en las otras 25 en donde sí se tipifica, los códigos penales de 15 de ellos exigen que las mujeres hayan sufrido violencia “reiterada” en la familia para que el hecho califique como delito.

<sup>268</sup> La Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados, reveló que de acuerdo a la información proporcionada por las diferentes Procuradurías de Justicia de los estados se obtuvieron las siguientes cifras: de 2000 a 2004 fueron asesinadas 1,456 en Chiapas, en 2004 murieron asesinadas 91 mujeres en Puebla, de 2002 a 2004 236 mujeres en el estado de México, de 2002 a 2004 murieron asesinadas 112 en Baja California Norte y de 2000 a 2004 114 en Morelos. Véase Primer Informe Sustantivo de Actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005. Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. LIX Legislatura, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

<sup>269</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 038/2006, sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco. Estado de México, apartado 7. Violación a la libertad sexual (Abuso sexual y violación), del 16 de octubre de 2006.

proteja los derechos de estas personas en tanto titulares de la condición de ciudadanía, aún cuando ésta no sea plena.

En el caso de la población infantil, la violencia y otras violaciones comunes a sus derechos, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de avanzar, simultáneamente, en la construcción de políticas públicas adecuadas y en la creación de marcos jurídicos e institucionales que constituyan mecanismos efectivos de protección y restitución tanto de los derechos de la infancia como de la adolescencia.

Un primer paso en este sentido fue la reforma al artículo 4 de la Constitución mexicana en 1999, según la cual, por primera vez, se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Este artículo sirvió como fundamento para la posterior elaboración y aprobación, en abril de 2000, de la Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” que, a su vez, fue referente para la creación de algunas leyes locales en la materia.

Tanto la Ley Federal como las leyes estatales de protección son generosas en su espíritu declarativo, de reconocimiento de derechos y garantías de igualdad y libertad, pero son poco concretas en la definición de mecanismos para hacer efectivo y exigible el cumplimiento de esos derechos, tanto para las autoridades, como para cualquier otro actor social. También es notoria la ausencia de mecanismos para la restitución de los derechos que proclaman en caso de que éstos sean violados o vulnerados.

Por ejemplo, la violencia, sea familiar, escolar o comunitaria, es una violación común. En 2004, por ejemplo, la tasa de mortalidad por causas intencionales entre personas de 12 a 17 años en el país fue de 6.77 por cada 100 mil, y se registraron 625 homicidios entre la población de ese grupo de edad<sup>270</sup>. El INEGI reporta, con cifras del Sistema nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que el porcentaje de menores de edad víctimas de maltrato físico en 2004 ascendió a 23.7%, mientras que 21.1% fue víctima de maltrato emocional y 27.6% padeció la omisión de cuidados por parte de sus padres. Estas cifras promedio nacionales tienen una gran dispersión, y su desagregación por entidades federativas arroja datos preocupantes. Por ejemplo, en Nayarit el porcentaje de menores víctimas de maltrato físico representa 54.5%, mientras que 82.2% de los niños y niñas del Distrito Federal, de acuerdo con esta información, ha sido víctima de maltrato emocional<sup>271</sup>.

Al mismo tiempo, el número de denuncias ante el Ministerio Público en las que se comprueba el maltrato infantil se ha incrementado notablemente en los últimos años, al pasar de 13,855 en 2002, a 22,842 en 2004, es decir, un aumento cercano a 65% en promedio en el país. Nuevamente, al analizar la información por entidades federativas, es posible apreciar estados en el que este incremento ha sido más dramático, como en Oaxaca, donde la cifra pasó de 171 a 1,826 entre 2002 y 2004 (un aumento de 967%), y Chiapas, que pasó de 134 denuncias comprobadas en 2002, a 978 en 2004, lo que implica que se sextuplicó la cifra<sup>272</sup>.

---

<sup>270</sup> UNICEF, 2006. Vigía de los derechos de la niñez y la adolescencia mexicana. México, 2006.

<sup>271</sup> INEGI. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), con cifras de la Dirección de Asistencia Jurídica del DIF. El maltrato físico se define como la agresión física en contra de un menor y que se manifiesta en cualquier tipo de lesión: hematomas, quemaduras, fracturas, heridas, daños abdominales, etc., causados con objetos, cinturones, cables de luz, palos, cigarrillos, diversas sustancias, etc. Por maltrato emocional se entienden las actitudes dirigidas a dañar la integridad emocional a través de manifestaciones verbales o gestuales que humillan o degradan al menor, generándole sentimientos de desvalorización, baja autoestima e inseguridad personal. Por último, la omisión de cuidados se refiere a la falta de atención, por negligencia o de modo intencional, de las necesidades del niño, lo que implica que no se satisfagan sus requerimientos básicos de alimentación, salud, higiene, vestido y educación, entre otros.

<sup>272</sup> Fuente: INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), con cifras de la Dirección de Asistencia Jurídica del DIF.

## Fenómeno migratorio y trata de personas

Dada su posición geográfica, México se ha convertido en uno de los países de tránsito clave para los/las migrantes, documentados/as e indocumentados/as, que buscan ingresar a los Estados Unidos.<sup>273</sup> Dentro del grupo de migrantes irregulares en tránsito, los/las centroamericanos/as son el grupo más numeroso.<sup>274</sup> Como país de destino, debe señalarse que un gran número de centroamericanos/as migran, de manera documentada e indocumentada, para encontrar trabajo ya sea en el sector agrícola<sup>275</sup>, en el sector de la construcción o en el servicio doméstico.

Además de la problemática de acceso a la justicia de las personas migrantes y de la necesidad de la armonización de la legislación vigente en México en el tema de migración con los compromisos asumidos internacionalmente en materia de derechos humanos, preocupan especialmente los temas de la trata de personas, de las mujeres migrantes y de los/las menores migrantes no acompañados/as<sup>276</sup>.

### i) Trata de personas

El fenómeno de la trata de personas en México se presenta tanto en la frontera norte como en la frontera sur.<sup>277</sup> Dada la porosidad de ésta última y los constantes flujos migratorios irregulares, en la zona sur del país, especialmente en el estado de Chiapas, han proliferado fenómenos, tales como: prostitución de migrantes, explotación laboral, servidumbre de mujeres, jóvenes y niños/as no acompañados/as y embates de las bandas juveniles (“maras”) a personas de migrantes.

El informe sobre “Trata de personas: un panorama global” de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, señala que México está entre los primeros 28 países del mundo y es el quinto en América Latina en el que es común que redes de traficantes de personas “enganchen” a víctimas con fines de explotación sexual, comercial y de trabajo forzado.<sup>278</sup>

Consciente de la gravedad de este fenómeno, el 15 de diciembre de 2005 el Senado aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, misma que aún se

<sup>273</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, “*Visita in loco a México, 2002*”, Capítulo V, §§155-160. De acuerdo con información proporcionada por el gobierno de México, el 95% de la migración en tránsito hacia los Estados Unidos pasa por su frontera con México. Véase: Informe inicial de México ante el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/MEX/1, 18 de noviembre de 2005. §23.

<sup>274</sup> No se tiene una cifra estimada del número de migrantes en tránsito, sin embargo, las estadísticas que son utilizadas como referente son aquellas que indican el número de migrantes que han sido asegurados (detenidos) por las autoridades migratorias por no contar con el documento que acredite su legal estancia en territorio mexicano. Así que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, de enero a julio de 2006, un total de 131,823 han sido asegurados, de éstos, 44.9% eran guatemaltecos, 32.9% hondureños, 15.4% salvadoreños, 1.9% nicaragüenses, 1.2% cubanos, 1% ecuatorianos y 2.7% de otras nacionalidades. En 2005, se llevó a cabo 240,269 aseguramientos y en 2004, 215,695. Véase: <http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/enejul06/presentacion.htm#>.

<sup>275</sup> De acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Migración, en el año 2005 se registraron 45,518 visitantes agrícolas, mientras que en el periodo de enero a julio de 2006, se tienen registrados un total de 25,136 trabajadores agrícolas. Véase: <http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/enejul06/presentacion.htm#>.

<sup>276</sup> Dentro del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México se incluyó una propuesta en materia en el sentido de armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales. Se recomienda al Legislativo reformar la legislación en materia penal, para imponer penas mayores a los traficantes de personas y destipificar las actividades inherentes a la migración, eliminando los tipos penales que criminalizan al migrante y dejando las sanciones meramente administrativas. p. 174.

<sup>277</sup> De acuerdo con la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en el contexto de las migraciones irregulares, la trata de personas se define como: “la contratación, el transporte, la transferencia, el hospedaje o la recepción de personas mediante amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coerción o engaño, con el fin de explotarlas”. Cfr. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre 2005, Capítulo 3, §36.

<sup>278</sup> Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Trata de personas: un panorama global”, abril 2006, p. 20.

encuentra pendiente para su aprobación en la Cámara de Diputados.<sup>279</sup> Por lo tanto, todavía no existe un marco normativo federal que tipifique la trata de personas<sup>280</sup> y tampoco se han adoptado los estándares internacionales que se encuentran en la Convención y Protocolo de Palermo<sup>281</sup>.

También a de tenerse en cuenta la falta de información y cifras reales del problema de la trata de personas. A pesar del trabajo que han venido realizando distintas organizaciones civiles, internacionales y algunas autoridades gubernamentales para exponer y tratar de dimensionar el funcionamiento de la trata de personas en el país, hasta el momento no se han podido establecer estimaciones precisas sobre este fenómeno. Esto se debe en gran parte a la naturaleza clandestina del delito pero también a la ausencia de estudios, registros oficiales, estadísticas e informes nacionales cualitativos, entre otros que permitan caracterizar el fenómeno de la trata de personas.

## ii) Mujeres migrantes

De acuerdo con la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los/las migrantes, las mujeres migrantes sufren una doble discriminación, primero por ser mujeres y después por ser personas que migran, por lo cual no es extraño encontrarlas en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a los abusos, tanto en el ámbito doméstico como en el laboral.<sup>282</sup>

Aunado a ello, en el caso de México la situación de las mujeres migrantes se agrava si tomamos en cuenta que la Ley General de Población no contiene un enfoque de género. Así por ejemplo, en su artículo 48, esta Ley otorga la calidad de “dependiente económico” a las mujeres migrantes, situación que condiciona la regular estancia de estas mujeres en territorio mexicano a la voluntad del cónyuge<sup>283</sup>.

La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha llamado la atención sobre la situación en la que se encuentran las mujeres que migran al país para desempeñar trabajos domésticos. Además de que muchas de ellas son menores de edad, sufren un conjunto de violaciones a sus derechos humanos, tales como: salarios por debajo del mínimo legal, carencia de prestaciones laborales (incluido el seguro médico), maltrato físico y psíquico, mala alimentación y en ocasiones acoso y abuso sexual<sup>284</sup>.

---

<sup>279</sup> LIX Legislatura, Senado de la República, “Síntesis de la Sesión Ordinaria del jueves 15 de diciembre de 2005”, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

<sup>280</sup> Sin embargo, la trata de personas se encuentra tipificada como delito (sólo en la modalidad de explotación sexual) en los Estados de Quintana Roo, Guerrero, Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

<sup>281</sup> La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. México es Parte de la Convención y de sus tres protocolos suplementarios (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en vigor desde el 25 de diciembre de 2003; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, en vigor desde el 28 de enero de 2004 y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, en vigor desde el 3 de julio de 2005. En: <http://www.sre.gob.mx/substg/temasglobales/estupefa.htm>

<sup>282</sup> Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos en el 57º período de sesiones de la Asamblea General, A/57/292, 9 de agosto de 2002, §35.

<sup>283</sup> Esta situación deja en un estado de completa vulnerabilidad a las mujeres migrantes que sufren de violencia doméstica, ya que muchas veces prefieren permanecer dentro de ese círculo de violencia por no perder su estatus migratorio. Cfr. Informe Alternativo al informe de México, *op. cit.*, p. 13. Véase también: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez, sobre su visita a México, *op. cit.*, § 46.

<sup>284</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México 04/04/06, CERD/C/MEX/CO/15, §16. Véase también: Informe de la Relatora Gabriela Rodríguez sobre su visita a México, *op. cit.*, § 43.

### iii) Menores migrantes no acompañados/as

De acuerdo con informaciones del Gobierno de México, de los cerca de 150 mil menores que intentan migrar anualmente a Estados Unidos, alrededor de 60 mil son deportados y, una tercera parte de los que intentan cruzar la frontera lo hacen no acompañados. Asimismo, las autoridades mexicanas estiman que, en 2004, 17% de centroamericanos/as retornados/as a sus países de origen eran menores de edad y en su mayoría no acompañados.<sup>285</sup>

Al respecto, cabe destacar que, con el apoyo de UNICEF, actualmente México se encuentra operando en la frontera norte el Programa de Atención a Menores Fronterizos, el que integra una red de 22 albergues y en el que participan, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).<sup>286</sup>

En este mismo sentido, el gobierno mexicano suscribió en mayo de 2005 un convenio de colaboración entre el INM y el DIF e inauguró en abril de 2005 un albergue para menores migrantes en Tapachula, Chiapas,<sup>287</sup> para dar atención a menores en la frontera sur.

---

<sup>285</sup> Véase: Informe de México ante el Comité de los Migrantes, CMW/C/MEX/1, §§78 y 79.

<sup>286</sup> El objetivo del Programa es otorgar la atención y el respeto a los derechos humanos de los menores desde el momento de su aseguramiento y hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen. Cfr. Informe de México ante el Comité de los Migrantes, CMW/C/MEX/1, §93.

<sup>287</sup> Respuestas del gobierno de México a la lista de preguntas del Comité sobre los derechos del niño, CRC/C/MEX/Q/3, 5 de abril de 2006, §228.

### **3.5 La construcción de una democracia de ciudadanía**

Como enunciados teóricos, la democracia y los derechos humanos tienen una relación inquebrantable. Puesto que vivimos en sociedades democráticas, también aspiramos a vivir con libertades civiles y políticas e igualdad económica y cultural. Es decir, aspiramos a ejercer plenamente y en condiciones igualitarias nuestros derechos democráticos<sup>288</sup>.

Muchos de los contextos de violación a los derechos humanos que subsisten en el país al día de hoy, como la discriminación hacia los pueblos indígenas, la violencia en contra de la mujer, la precarización del trabajo, la enorme desigualdad de oportunidades, el tema de la seguridad pública e, incluso, algunos casos concretos como Ciudad Juárez, Atenco o Oaxaca, pueden explicarse a partir de la falta de consolidación y de armonización entre democracia, derechos humanos y desarrollo. Atender los desafíos económicos, sociales y ambientales analizados en los capítulos anteriores requiere pues de una gobernabilidad democrática efectiva<sup>289</sup>. De acuerdo con el informe sobre *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*<sup>290</sup>, la insuficiente consolidación de la democracia en la región ha entorpecido la actuación del Estado y la sociedad para atender estas problemáticas.

#### **La consolidación institucional**

##### **i) Los avances de la democracia electoral**

De acuerdo al informe antes citado, México cumple con los requisitos para ser considerado como un país donde existe una democracia electoral<sup>291</sup>. Las reformas electorales de 1996 son un punto de quiebre. Ese año se les dio plena autonomía a las autoridades electorales y se estableció un terreno de juego más nivelado para los partidos políticos, que incluyó un sistema de financiamiento público y reglas de acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, al igual que otros países latinoamericanos analizados, en México existe un triángulo donde coexisten con un

<sup>288</sup> La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que los derechos a una gestión pública democrática, incluyen los siguientes: el derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacífica; el derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión; el imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, los intereses y seguridad personal de los y las ciudadanas y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del poder judicial; el derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres; el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; instituciones de gobierno transparentes y responsables; el derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos; y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

<sup>289</sup> El PNUD define la gobernabilidad democrática, en su acepción más amplia, como el sistema de valores, políticas y entramado de instituciones mediante las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales al interior y entre los actores gubernamentales, sociales y privados. Comprende además las reglas y prácticas que fijan límites y establecen incentivos. La gobernabilidad para el Desarrollo Humano, considera el concepto anterior pero además concibe al ser humano como el fin y el medio. La gobernabilidad democrática considera los conceptos de transparencia, participación ciudadana y corresponsabilidad, proceso de toma de decisiones descentralización y provisión de servicios públicos a la ciudadanía.

<sup>290</sup> La versión completa del informe está disponible en <http://www.undp.org/spanish/>

<sup>291</sup> El Índice de Democracia Electoral (IDE) planteado en el Informe considera cinco variables: i) derecho al voto; ii) elecciones limpias; iii) elecciones libres, v) elecciones como el mecanismo de acceso a cargos públicos, y v) no interrupción de los mandatos. La medición del IDE varía entre cero y uno, donde cero indica la total inexistencia de democracia electoral y uno el máximo. Respecto de este Índice, México registró un avance lento pero sostenido alcanzado prácticamente la calificación de uno en 1996.



régimen democrático profundos niveles de desigualdad y de pobreza <sup>292</sup>.

Si bien se puede considerar a México como un país con una población que confía predominantemente en la democracia (en términos del Índice de Apoyo a la Democracia<sup>293</sup>, se ubica en el cuarto lugar, es decir 5.5 % arriba del promedio regional) al hacer un corte más profundo se puede observar una sociedad fragmentada entre los ciudadanos y ciudadanas que ejercen efectivamente su derecho a la ciudadanía política y aquellos que no lo hacen.

El proceso de organización, ejecución y supervisión de los procesos electorales federales ha brindado desde la década de los noventa una mayor confianza en los contendientes y en el sistema político mexicano. Lo anterior debido, entre otras razones a la consolidación de normas, procedimientos e instituciones confiables y transparentes que lo llevaron de ser un país receptor a uno proveedor calificado de asistencia técnica en materia electoral a otros países. No obstante lo anterior, el escenario de contienda cerrada planteado durante las elecciones presidenciales de 2006 obliga a una reflexión sobre la implementación de reformas al actual sistema electoral que permitan gestionar de manera eficiente un entorno político altamente competitivo.

En México, los ciudadanos y las ciudadanas han participado activamente en los diferentes órganos electorales y han hecho un uso masivo de su derecho al sufragio. Muestra de ello fue la participación en los comicios federales del 2 de julio de 2006 de alrededor de medio millón de ciudadanos/as como funcionarios/as de casilla y del voto por parte de un 60 % de las personas empadronadas.<sup>294</sup> Para el caso de los pueblos indígenas, la participación fue ligeramente menor con el 57.7%. Es de resaltar el hecho de que, por primera vez, los mexicanos en el exterior tuvieron la oportunidad de votar y participar en la selección de sus gobernantes.

Pese a los avances observados en el ejercicio de los derechos electorales, aún es incipiente la participación de la ciudadanía en otros espacios políticos, como aquellos previstos para la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

## **ii) Los nuevos equilibrios entre los poderes formales**

México atraviesa por un periodo de transición política que arroja nuevos equilibrios de poder. Sin duda alguna, un eje clave de la nueva configuración política ha sido la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. El partido político del Presidente en turno ha carecido de mayoría absoluta en el Congreso desde 1997 y las pasadas elecciones del 2 de julio de 2006 confirman las dificultades de los actuales partidos políticos para alcanzar estas mayorías.

Lejos de favorecer las alianzas legislativas, esta situación ha tensado la comunicación y la necesaria colaboración entre los dos poderes. Son numerosas las iniciativas del Ejecutivo que han encallado en las filas legislativas. Sólo en temas que cuentan con un amplio consenso, como el mayor grado de institucionalización de la política social o

---

<sup>292</sup> De acuerdo con el Informe, en materia de pobreza, México ocupa el lugar 11 de 18 países considerados, con un 42.3 % de su población por debajo de la línea de pobreza. En cuanto a desigualdad, también se ubica en el lugar onceavo junto con Argentina, con un coeficiente de Gini de 0.542.

<sup>293</sup> Este Índice ofrece una visión sobre el apoyo y posible vulnerabilidad de las democracias al identificar el porcentaje de población que tiene prácticas democráticas. Abarca tres dimensiones básicas: i) tamaño de las orientaciones hacia la democracia; ii) activismo político de las distintas orientaciones, y iii) distancia o magnitud de las diferencias de opinión entre las orientaciones. Para su medición se aplicó una encuesta de opinión a cerca de 20 mil ciudadanos de América Latina, aplicada por Latinobarómetro y especialistas en cada país.

<sup>294</sup> El padrón electoral registrado en la jornada electoral de 2006 estuvo compuesto en un 51.8% por mujeres y 48.12% hombres.

la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se han logrado reformas legislativas apoyadas por mayorías legislativas contundentes en los últimos años.

Para el poder judicial, la actual transición también ha supuesto cambios, aunque en mucha menor medida que para los otros dos poderes. Después de las reformas emprendidas en este ámbito en la segunda mitad de los noventa, su estructura formal no ha sido tocada. Sin embargo, el sistema judicial se ha convertido en un protagonista de primer orden ante la opinión pública debido al menos a dos episodios: en 2005 durante el proceso de desafuero en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en turno, y en 2006 durante el proceso de calificación de la elección federal del 2 de julio. Mientras en el primer caso las tensiones fueron desactivadas desde el propio poder ejecutivo, en el segundo caso el centro de atención se mantuvo por más de dos meses sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que finalmente declaró la validez de la elección y el Presidente electo el 5 de septiembre de 2006.

En paralelo, son cada vez más las voces que piden una reforma a fondo del sistema judicial, en particular en el punto de la independencia de la Procuraduría General de la República y los ministerios públicos.

### **iii) El Estado eficaz**

Los retos actuales del proceso de desarrollo económico y social requieren adecuar el papel del Estado para no solamente incluir funciones regulatorias y de estabilización macroeconómica, sino también las redistributivas y promotoras de la cohesión social y de mejoras en la equidad, judiciales y de seguridad. La propuesta de fortalecer las funciones redistributivas y de cohesión social implica una adecuación del papel tradicional de atención a grupos privilegiados. En segundo lugar, implica una mayor recaudación fiscal, una diversificación de las fuentes de financiamiento del presupuesto y una reorientación del gasto público hacia inversiones productivas complementarias a las del sector privado (no especulativas) que generan empleo y trabajo digno, oportunidades de vida digna y participación social en el progreso tecnológico y científico.

En este sentido, hay que superar la falsa dicotomía entre el estado grande y paternal considerado ineficiente por las políticas macroeconómicas del Consenso de Washington y el estado pequeño sin un papel en el mercado propuesto por este mismo consenso. Frente a los retos de la globalización, desigualdad y desarrollo productivo, más bien debemos proponer un Estado capaz de apoyar a su sociedad de enfrentar con éxitos estos retos; de cumplir las funciones regulatorias y de estabilización económica, redistributivas y promotoras de la cohesión social y de mejoras en la equidad, judiciales y de seguridad. Este tipo de Estado requiere los recursos suficientes, la capacidad de generar consensos sociales alrededor de estos retos, de administrar los recursos eficientemente frente a sus metas consensuadas, y la habilidad de identificar y rectificar sus propios errores.

Este es el perfil de un Estado capaz de ejercer su papel como el principal titular institucional de responsabilidades de proteger y facilitar el ejercicio por parte de los habitantes del país de sus derechos humanos. Ante estos derechos universales, el Estado debe apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de financiarse a sí mismos el desarrollo de sus capacidades y cuya voz es más débil en el debate público y los procesos políticos. Por consiguiente, la selectividad y la focalización bien entendidas no contradicen el carácter universal de los derechos sociales, sino son un instrumento redistributivo que, considerando los recursos disponibles para reparto,

apuntan a la titularidad de un derecho social de quienes se ven más privados de su ejercicios.

En la coyuntura histórica actual de México, es necesario pasar de un conjunto de programas sociales asistencialistas que difícilmente permitirán un salto cualitativo en la lucha contra la pobreza, a un sistema de protección social integral y a una política de desarrollo que integre lo social con lo económico, por ejemplo en campos como la educación y la innovación. Pero la envergadura de la tarea impone la necesidad de un pacto social basado en amplios consensos nacionales que permitan realizar reformas sociales tanto institucionales y en el ámbito de la asignación de recursos. Es indispensable conjugar la voluntad de este pacto con la evaluación de las restricciones financieras y las formas de superarlas. Básicamente se trata de un desafío político relacionado con la estructura y carga tributarias, la expansión y selectividad del gasto social y el grado de descentralización.<sup>295</sup>

#### **iv) El federalismo y la descentralización**

La colaboración entre los tres niveles de gobierno también se ha transformado a raíz de la creciente pluralidad política del país. Por un lado, se ha reavivado el debate sobre las reglas de asignación de los recursos federales entre las entidades federativas, y a su vez, con los municipios. Cabe recordar que, en promedio, más del 70 % de los recursos a los cuales tienen acceso estas localidades provienen del erario federal<sup>296</sup>. Dicho debate se ha centrado en los últimos dos años respecto a los mecanismos de distribución de los excedentes obtenidos por concepto de ingresos petroleros.

La actuación de la Federación ha tenido que acomodar se a la diversidad política de los estados. En ámbitos como el de la política social, por ejemplo, el Gobierno Federal ha recurrido a convenios bilaterales con las entidades federativas para que los programas federales se ejecuten uniformemente en el país, independientemente de la afiliación política de los Ejecutivos locales.

Luego de una década de reformas encaminadas a un mayor grado de descentralización de la Administración Pública, en particular en los ámbitos de la educación y la salud, hoy en día los principales cuellos de botella para seguir avanzando en la transferencia de responsabilidades entre el nivel federal y los locales siguen estando en el ámbito financiero. Aunque los estados y los municipios tienen la posibilidad de recaudar impuestos locales, la realidad es que muy pocos aprovechan plenamente esta posibilidad<sup>297</sup>.

#### **v) Los partidos políticos, el gobierno dividido y la generación de acuerdos**

El sistema político nacional ha experimentado cambios importantes en los últimos veinte años. Éste ha evolucionado de un régimen de partido hegemónico a uno caracterizado por la pluralidad y la aparición de nuevas formaciones políticas. Los procesos históricos y las estructuras de los partidos que hoy conforman el espectro político mexicano son extremadamente variados. De los ocho partidos que hoy en día

---

<sup>295</sup> Fuente: CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Síntesis.

<sup>296</sup> Ver Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, p.114.

<sup>297</sup> Ver Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, p.113. A partir de la creación del ramo 33 en 1998 (que provee la mayoría de los fondos de apoyo a los estados), el esfuerzo de recaudación local se ha visto debilitado por el propio incremento de los fondos federales.

existen, dos fueron creados hace más de 50 años y los demás tienen menos de 20 años. Dos de ellos obtuvieron su registro en 2005. El cambio de naturaleza del sistema se dio paulatinamente mediante la negociación de reglas de competencia electoral que dieron vida a una serie de reformas electorales. A pesar del liderazgo que los partidos políticos jugaron en tales reformas, no vieron incrementar su apreciación en la opinión pública. Es un hecho que los partidos políticos se encuentran en los últimos lugares de apreciación pública<sup>298</sup>.

Todo esto explica las grandes variaciones en el funcionamiento de los partidos y sus relaciones con la sociedad y el sistema político. Si bien el financiamiento público con el que cuentan desde hace más de quince años les ha permitido consolidar sus estructuras, son cada vez más numerosas las voces que piden revisar sus gastos y disminuir los montos que les asigna el erario y que, en gran medida, son destinados a las campañas en los medios masivos de comunicación. También han recibido demandas de democratizar su vida interna tanto para la selección de candidatos (as) como para la de dirigentes. Esto incluye la necesidad de reflejar en su composición la diversidad social del país (las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas son sectores sociales que siguen sub representados).

En el caso particular de las mujeres al interior de los partidos políticos, cabe resaltar que su presencia ahí aún está por debajo de las expectativas de una democracia con equidad de género. Aunque los partidos políticos han cubierto los requisitos del IFE, que exige un mínimo de candidatos de un mismo sexo, los resultados en los últimos años indican que se tuvo un retroceso respecto a la participación de las mujeres en la vida política del país (con todo y que hubo una candidata a la Presidencia de la República el pasado 2 de julio de 2006).<sup>299</sup>

La representación femenina en las presidencias de las comisiones de la Cámara de Diputados es todavía menor que el porcentaje de mujeres respecto del total de legisladores. Dicha representación fue de 16.7% en la legislatura pasada (LIX) y en la actual (LX) es de 16.3%. La situación en las legislaturas locales es similar a lo observado a en el ámbito federal. No obstante, existen diferencias entre estados. Por ejemplo, en Baja California Sur, Nayarit y Querétaro, la representación de mujeres en las legislaturas locales es de al menos 30% mientras que en Durango, Baja California y Coahuila, dicha representación no alcanza el 10%.

En los poderes locales representados por las presidencias municipales, la participación de las mujeres es mínima. En enero de 2006 la representación femenina era de apenas 3.8 %. Por otra parte, las mujeres representaban 10.2% de los síndicos y 27.4% de los regidores.

Existe también la percepción de que los partidos políticos mexicanos no han sido capaces de generar los acuerdos que se requieren. Una consulta llevada a cabo por el Sistema de Naciones Unidas en el país para conocer la opinión de actores clave de la sociedad civil, desde empresarios hasta dirigentes sindicales y de organizaciones sociales, arroja que la falta de acuerdos nacionales es identificada como el principal freno al desarrollo del país<sup>300</sup>.

<sup>298</sup> Jean Francois Prud'homme. 2006. "Comentario en clave México al documento 'Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento de Fernando F. Sánchez C". En *Agenda para el Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: p. 137.

<sup>299</sup> Por ejemplo para el año 2003, el porcentaje de presidencias municipales lideradas por mujeres fue de 3.7% y en 2004 bajó a 3.2%. De igual forma el porcentaje de Diputadas y Senadoras Mujeres en la actual legislatura (LX) tuvo un retroceso.

<sup>300</sup> Ver el informe sobre la consulta en [www.onu.org.mx](http://www.onu.org.mx)

En este contexto, es necesario pensar en reformas políticas y electorales que permitan a los partidos y otros actores de la democracia cumplir a cabalidad con su función de intermediarios y constructores de consensos y soluciones colectivas. Sin modificaciones al actual sistema político, por ejemplo, son escasos los incentivos para la construcción de acuerdos entre los diferentes actores políticos. Esto es particularmente relevante para la generación de mayorías legislativas por parte del Jefe del Ejecutivo nacional.

#### **vi) Elementos de una reforma electoral**

Con base en la experiencia del Sistema de Naciones Unidas en el manejo y apoyo a numerosos comicios alrededor del mundo, algunos de los elementos más importantes que podría contener una reforma electoral tienen que ver con el calendario, los montos del financiamiento a los partidos, la reglamentación de las precampañas, y el sistema electoral en sí mismo (número de diputados y senadores, segunda vuelta, revocatoria de mandato).

Por ejemplo, se discute en México acerca de la instauración de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales. Hay que dejar claro que esto podría resolver el problema de tener un presidente con apoyo de una minoría entre los electores, especialmente en situaciones con tres o más candidatos, pero no evitaría de por sí la posibilidad de futuras contiendas cerradas. El primer candidato en una segunda vuelta podría salir con 50.25% de los votos y el segundo con 49.75%, o sea, una diferencia de 0.5%.

Más allá de los elementos específicos, el objetivo de cualquier reforma electoral debería ser darle más certeza al ciudadano de que su voto es el que define y dirige los equilibrios de poder.

#### **vii) La rendición de cuentas y los grupos de interés**

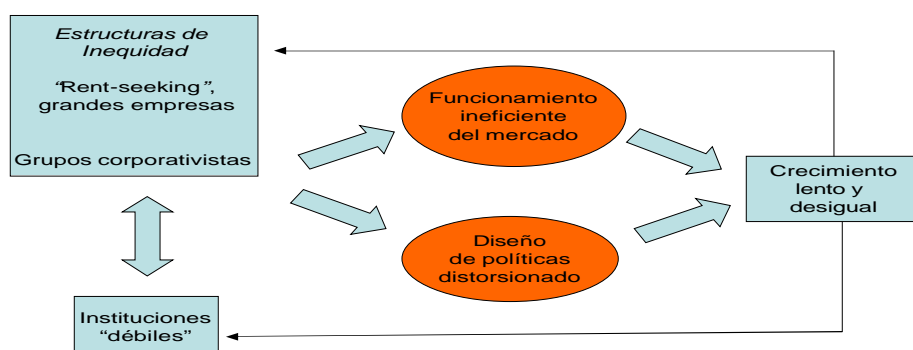
Los sistemas políticos democráticos suelen presentar distintos niveles de acceso a la toma de decisiones en el ámbito de lo público, típicamente derivados de una desigual distribución de recursos financieros y organizativos. La democracia mexicana no está exenta de este problema, agravado por la inexistencia de un sistema de incentivos en la representación política: no existe reelección consecutiva en ninguno de los niveles de gobierno y cámaras legislativas. Así, la influencia electoral de los ciudadanos se limita al acto mismo de votar.

En México, debido a la no reelección consecutiva, se rompe el vínculo entre los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus representados, en términos de la formulación permanente de políticas públicas. En consecuencia, el ciudadano promedio, aquél que no cuenta con grandes capacidades organizativas y de recursos financieros, no cuenta con medios para premiar (reeligiendo) o castigar (eligiendo a otro) de manera directa a sus representantes políticos y por tanto no tiene la posibilidad de incluir su voz en la lucha de intereses que se dirige en la arena política.

Se trata entonces de un tema de la mayor importancia que merece ser analizado y discutido, sobre todo si se considera que la desigualdad de representación política es muy probablemente uno de los obstáculos fundamentales para el combate a la desigualdad económica y social en la medida en que aquellos con una mayor demanda de bienes públicos son precisamente quienes más carecen de una voz en la toma de decisiones públicas.

La diferencia en acceso a participación política se manifiesta y se refuerza mediante la desigualdad en acceso al proceso de diseño de política y redistribución. Esta inequidad de influencia distorsiona el diseño de política y crea una trampa de desigualdad, como se puede ver en el gráfico. En el límite puede conducir a la “captura” de ciertos ámbitos de política pública que impiden explotar espacios de productividad y benefician a grupos específicos.<sup>301</sup>

**Gráfico 9**



En el informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*<sup>302</sup>, las entrevistas realizadas a los dirigentes o ex dirigentes latinoamericanos (incluyendo a varios mexicanos) arrojaron un importante hallazgo: muchos de ellos confiesan haberse enfrentado en el ejercicio del poder a importantes grupos de interés, principalmente empresariales y corporativistas. De allí que sea importante transparentar su interacción con los poderes públicos formales. Algunos han llamado la atención sobre la necesidad de un Consejo Económico y Social, como los que existen en Europa, para ventilar los intereses corporativos y articularlos de manera transparente con los intereses políticos y sociales del país.

Respecto a los poderes fácticos ilegales, particularmente el narcotráfico, son numerosas las voces que alertan sobre su infiltración en los espacios formales de toma de decisiones. Este síntoma merece ser tomado con toda la seriedad del caso ya que el fenómeno puede poner en riesgo la gobernabilidad misma del país. Así lo demuestra la creciente violencia relacionada con el narcotráfico.

### **viii) La transparencia**

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue promulgada en junio de 2002 y su reglamento entró en vigor en julio de 2003. Su texto dio nacimiento al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Los diversos diagnósticos preliminares realizados a la fecha en torno a las experiencias de acceso a la información gubernamental coinciden en reconocer importantes avances en la transparencia las dependencias y entidades del gobierno federal.<sup>303</sup> Asimismo los informes oficiales sobre el ejercicio del derecho de acceso por parte de ciudadanos, organizaciones sociales y personas morales y sobre la respuesta de las

<sup>301</sup> Fuente: Guerrero I., López Calva L.F., Walton M. 2006. “Inequality Traps and its Links to Low Growth in México”, CA: Stanford Center for International Development, Stanford University.

<sup>302</sup> La versión completa del informe está disponible en <http://www.undp.org/spanish/>

<sup>303</sup> IFAI (2004). *El Derecho de Acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México. IFAI. Noviembre 2004. P. 109.

autoridades a más de un año de la vigencia de la Ley ilustran el creciente interés de los sectores más participativos de la ciudadanía en utilizar los nuevos recursos de acceso a la información.<sup>304</sup>

Pese a lo anterior, los diagnósticos coinciden también que existe aún mucho terreno por avanzar tanto en los aspectos legales y normativos como en materia de cultura de la transparencia gubernamental.<sup>305</sup> En el ámbito de las dependencias y entidades federales en el IFAI se considera que, con todo y su importancia, las solicitudes de información registradas a la fecha –más de 62,000- cubren todavía un segmento limitado del espectro en el que el derecho de acceso a la información puede contribuir a la mejora gubernamental.

### **ix) La protección de los programas sociales**

En el contexto de las profundas desigualdades sociales de México, los desvíos de recursos destinados al desarrollo social y al combate a la pobreza con fines distintos (particularmente a fines proselitistas), no sólo desvirtúan los esfuerzos emprendidos sino que amenazan con agravar aún más la desigualdad y, por ende, fragilizar las conquistas alcanzadas en los derechos políticos y civiles. Por ello la protección de los programas sociales se torna una prioridad de la agenda nacional.

Para evitar el mal uso de los programas sociales, México ha fomentado la institucionalización, la evaluación y la transparencia de los recursos destinados a áreas tales como el combate a la pobreza, la salud, la educación y la vivienda. La evaluación y el monitoreo han dejado de ser la excepción para convertirse en la regla y en insumos para mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Con todo lo avanzado, aún hay trecho que recorrer para alejar los riesgos de manipulación proselitista, sobre todo a nivel local.

### **x) La política interna de la mano con la política exterior**

La transición democrática que está viviendo México también se ha reflejado en sus relaciones con el resto del mundo, particularmente en los espacios multilaterales. Un ejemplo de esto es la participación de México en el recién creado Consejo de Derechos Humanos. Este órgano es responsable de promover el respeto y la protección universal de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo.

Para México, presidir el Consejo representa un reto ya que su liderazgo conlleva importantes responsabilidades y coloca al país bajo los reflectores de la comunidad internacional. Hasta el momento, la presidencia mexicana ya dejó huella con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hoy en día, es evidente que la política internacional no puede estar separada de las acciones que se ejecuten en el plano interno. En primer lugar, porque las obligaciones adquiridas a nivel internacional deben ser traducidas a nivel nacional para convertirse en una realidad para los y las mexicanas. En este sentido,

<sup>304</sup> Véase el *Primer Informe de Actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública correspondiente al período 2003-2004*.

<sup>305</sup> Para un balance reciente sobre el estado que guarda el derecho de acceso a la información en diversos ámbitos del estado mexicano puede consultarse: Hugo Concha, Sergio López-Ayllon y Lucy Tacher (coords). (2004) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica N° 193. Agosto de 2004. 346 pags.

aún falta camino por recorrer para que el Estado mexicano asegure esta traducción con mayor celeridad.

En el caso de obligaciones contraídas unilateralmente ante la comunidad internacional, México predicó con el ejemplo, en el momento en que asumió la presidencia del Consejo de Derechos Humanos, al comprometerse a llevar a cabo una política de Estado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país. Sus compromisos abarcan desde cambios estructurales que permitan superar los rezagos que subsisten en la materia, hasta el fortalecimiento del marco legal e institucional de promoción y protección de los derechos humanos.

Por último, política interna y política exterior están estrechamente relacionadas en el ámbito de la cooperación con otros países en desarrollo. Ya sea a través de iniciativas multilaterales, como el Plan Puebla Panamá, o de manera bilateral, México puede exportar al resto del mundo las buenas prácticas observadas al interior del país.

### **xi) México en la Cooperación Sur Sur**

Según el Instituto Alemán de Desarrollo (DIE), México integra la selecta lista de “Países Ancla”, que incluye a sólo 16 naciones emergentes en el mundo. De acuerdo a este concepto, México, como país ancla merece la atención de los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo debido a :

- El tamaño de su población y de su economía.
- Su amplia influencia en la región centroamericana, a nivel económico y político.
- La estabilidad o “desestabilidad” del país acarrearía consecuencias en toda la región mesoamericana.
- Como otros países de ingreso medio, y debido a su latente desigualdad interna, en sí mismo el país concentra una importante parte de la población en condiciones de pobreza, la que debe recibir asistencia.

Estas realidades favorecen que México desarrolle una política exitosa de cooperación Sur Sur por ser: 1) internacionalmente reconocido como “País Ancla”, que puede influenciar favorablemente un área como la de Centro América, que incluye algunos de los países más pobres de América Latina (Guatemala, Honduras); 2) Como economía de gran tamaño, puede destinar recursos a la cooperación internacional; 3) Su propia realidad de pobreza le obliga a desarrollar instrumentos específicos para combatirla, que puede luego compartir con sus vecinos; 4) El desarrollo de sus vecinos es vital para su propio bienestar, en temas como los de lucha contra el narcotráfico, previsión de enfermedades y de pestes pecuarias y agropecuarias, cooperación en la prevención de desastres naturales, tratamiento de la población migrante; 5) También, Centroamérica tiene un potencial para comprar servicios y productos Mexicanos, favoreciendo la creación de empleos en México.

La posible firma del tratado de libre comercio de Centro América con Estados Unidos provocará inevitablemente que compradores e inversores perciban que las cadenas de valor de México y el resto de Mesoamérica pueden integrarse por sobre las fronteras nacionales de estos países.

En su carácter de país de ingreso medio cuyas cadenas de valor compiten y complementan directamente aquellas que generan otras economías emergentes, México debe recibir de aquellas (Europa del Este, Asia) una cooperación que le permita acelerar su tasa de crecimiento, especialmente en los campos de desarrollo de la innovación, y aumento de su capital humano.



## Democracia y Ciudadanía

El Informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, plantea la necesidad de repensar la democracia desde la sociedad, e introduce el concepto de democracia de ciudadanía. Este informe parte de la convicción de que al colocar a la ciudadanía como fundamento de la democracia, se modifica la manera de concebirla y evaluarla. Abre una dimensión diferente de reflexión y de acción al plantear que el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social, política y cultural, derechos que conforman un conjunto indivisible y articulado.

Si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la democracia y el debate sobre las reformas democráticas debe abarcar las distintas dimensiones de la misma: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. La democracia de ciudadanía es aquella donde mujeres y hombres gozan plenamente de la ciudadanía civil y social, además de la política. Si esto es así, hablamos entonces de que existe una ciudadanía integral, entendida ésta como el pleno reconocimiento de los derechos indivisibles aplicables a estas tres ciudadanía. En los anteriores apartados, se ha tratado a detalle el estado de las ciudadanía civil y social por lo que en este capítulo nos centraremos en la ciudadanía política.

Para el análisis es necesario observar además del entramado institucional, las prácticas y la cultura democrática ya que el principal desafío de las transiciones a la democracia en América Latina ha sido la capacidad de combinar los cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía

### i) ¿Qué piensan los/las ciudadanos/as?

En México, como en cualquier democracia en proceso de consolidación, el conocimiento respecto a lo que piensan los ciudadanos(as) sobre su entorno político es importante para identificar los desafíos. Lo anterior, toda vez que la carencia de una cultura donde se manifieste la conciencia de derechos de los ciudadanos y la distancia que exista entre tales derechos definidos formalmente y las prácticas cotidianas, determina el nivel de implicación ciudadana<sup>306</sup>. Los datos recogidos por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas<sup>307</sup>, por ejemplo, muestran estas dimensiones culturales:

- El ser ciudadano significa para la mayoría de los entrevistados el “tener derechos y obligaciones”, mientras que uno de cada seis respondió que significa solamente “poder votar”.
- Sobre el concepto de democracia, el 23% de los ciudadanos encuestados considera que México no vive en una democracia y el 29% respondió no saber. Sólo el 31% de la población encuestada percibe a México como un país que vive en democracia. Al preguntar sobre el nivel de satisfacción con la democracia, solamente un 26% se dijo satisfecho.
- Uno de cada tres entrevistados considera que las leyes en México se usan para “defender los intereses de la gente con poder” contra el 16% que piensa que es para “defender los intereses de la sociedad”.
- Los ciudadanos son percibidos como actores con poca incidencia en la vida política del país. Sólo 41% de los entrevistados considera que “influyen mucho”

<sup>306</sup> Juan Enrique Opazo. 2000. “Ciudadanía y Democracia. La mirada de las ciencias sociales”. *Revista Metapolítica* 4 (julio/septiembre): p. 53.

<sup>307</sup> Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, Secretaría de Gobernación. 2005. Dec.

frente al 76% que considera grande la influencia del Presidente de la República o el 57% que cree que las grandes empresas son actores de peso.

- En el área de confianza en las instituciones, una encuesta realizada en agosto de 2006<sup>308</sup> confirma que las universidades, los militares y la Iglesia son las figuras que gozan de más prestigio en el país mientras la policía, los partidos políticos, los empresarios y el Congreso son los peor calificados.

## **ii) Pendientes de ciudadanía política**

Establecer una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual de todos(as) de influir en los resultados. Por ejemplo, respecto a la participación de las mujeres en la vida pública, cabe destacar que de acuerdo al cálculo del Índice de Potenciación de Género (IPG)<sup>309</sup> en ningún estado, ni municipio del país el desarrollo promedio de los hombres es igual al de las mujeres. En algunos municipios del sur del país, el índice es cercano a 0, lo que indica una exclusión casi total de las mujeres en los espacios políticos locales. Por otro lado, la reciente jornada electoral del 2 de julio de 2006, no ha dejado saldo favorable en términos de la participación de las mujeres. Así, la nueva Legislatura (LX) tendrá menor representación de mujeres que la legislatura saliente. En el Congreso las mujeres únicamente ocuparán 22.8% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 17% del Senado, comparado con el 24% y el 21.1% en la Legislatura pasada.

Respecto a las poblaciones indígenas, su representación en las instituciones políticas sigue muy por debajo de su peso demográfico y cultural en el país. Con todo, ha habido esfuerzos por darles mayores espacios de representatividad. En el reciente proceso de redistribución, el Instituto Federal Electoral aprobó por 29 distritos electorales indígenas, caracterizados por contar con una población indígena mayor al 40%<sup>310</sup>. Como resultado, durante el anterior proceso electoral 2006, nueve diputados provenían de alguna etnia.

La participación efectiva también permite avanzar la superación de las formas de exclusión. El eje ciudadanía – combate a la exclusión debe así constituirse en uno de los ejes fundamentales de la transición democrática que vive México. Los excluidos de hoy deben estar "dentro" del sistema de participación y decisión. En este sentido, la inclusión de todos los sectores sociales mexicanos en un horizonte de ciudadanía más amplio debe ser concebida como parte integral de la construcción democrática de México. Por citar tan sólo un ejemplo de enorme trascendencia, la reciente aprobación de la reforma que habilita el voto de los mexicanos en el extranjero permitirá en el largo plazo reconfigurar las relaciones culturales, políticas y sociales con millones de migrantes.

## **iii) El estado de la sociedad civil organizada**

---

<sup>308</sup> Consulta Mitofsky, Agosto 2006.

<sup>309</sup> El Índice de Potenciación de Género es un índice calculado por el PNUD que mide la participación de las mujeres en aspectos de la vida pública como:

- a) Participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas.
- b) Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas.
- c) Poder sobre los recursos económicos.

Por tanto, es un índice que refleja empoderamiento o potenciación de género y no desarrollo. El concepto de desarrollo humano y la desigualdad de este entre hombres y mujeres se refleja en el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG).

<sup>310</sup> El IFE durante el proceso de redistribución, aprobó el 11 de febrero del 2005, a los distritos electorales indígenas.

El desarrollo de la ciudadanía activa en México se da paulatinamente, en función de los espacios abiertos y del reconocimiento de esa participación por parte de los gobiernos en turno. A su vez, la formación de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) ha dado lugar a avances significativos en la transición política mexicana.

Respecto al estado que hoy en día guarda la sociedad civil organizada, el PNUD - México condujo dos estudios, "Estado y evolución de la ciudadanía en México" y "Hacia el rediseño de las estrategias de los agentes innovadores de la democracia", que arrojaron interesantes hallazgos. Quizá el principal hallazgo es que las OSCs mexicanas se encuentran en un periodo de transición luego de que su lucha se articuló principalmente en torno a la necesidad de una alternancia política en la Presidencia de la República. Después de que esto ocurriera en el año 2000, ahora las OSCs están a la búsqueda de un nuevo posicionamiento frente a los poderes formales y a la sociedad en general (este último vínculo aún es endeble).

Por lo pronto, se observa un desplazamiento del trabajo de las OSC de la democracia procedimental a la democracia sustantiva y participativa. Hay una tendencia a valorar cada vez más los derechos económicos sociales y culturales (DESC), considerados una característica fundamental de las democracias en construcción. La reivindicación de los DESC se realiza en el ámbito local, a lo sumo, en lo regional y sobre aspectos concretos como vivienda, medio ambiente y género. La reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas se limita a algunos consejos consultivos.

En general, el marco legislativo e institucional ha mejorado pero aún hay espacios para apuntalar la participación de las OSCs. Respecto a los ámbitos donde se observa un fomento a la participación hay que destacar el incremento de la presencia de OSC en consejos consultivos de la Administración Pública aunque con limitada influencia y que se circunscribe más al ámbito federal.

## **Medios de comunicación y democracia**

Un elemento mínimo de la democracia es la vigencia de libertades políticas fundamentales, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación libres y plurales. Por ende, los medios de comunicación son esenciales en la construcción de una democracia ciudadana.

En México, la importancia de los medios en la ciudadanía de la democracia es inquestionable. Sin embargo, las recientes reformas a la ley de radio y televisión, han llevado a amplios sectores a expresar temor de que el acceso a los medios sea aún más restringido y que las líneas editoriales puedan favorecer a intereses particulares. Asimismo, a pesar de las iniciativas para proteger el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información, persisten algunas amenazas graves a periodistas.

### **i) Libertad de expresión**

La libertad de opinión y expresión es una piedra angular de toda sociedad libre y es una condición esencial de la democracia. Es preocupante constatar que se continúa atentando contra la libertad de expresión y opinión al atacar la integridad física de periodistas y comunicadores. Hasta mayo de 2006 la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos había registrado 11 atentados contra periodistas: 3 asesinatos, 3 agresiones y 5 amenazas. Durante el año 2005 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró 4 homicidios. Según

estadísticas de la Comisión se evidencia un preocupante patrón que señala la muerte violenta de entre 3 y 4 periodistas por año.

Algunos pasos importantes en la protección de los periodistas se han dado con la creación el 15 de febrero de 2006 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra Periodistas (Acuerdo A/031/06), en el seno de la Procuraduría General de la República y con la aprobación por el Congreso de la Unión de las reformas al Código Penal Federal que garantizan a los periodistas el secreto de sus fuentes de información. Asimismo, se considera un avance positivo la aprobación por la Cámara de Diputados de modificaciones al Código Penal Federal y al Código Civil Federal que despenalizan los delitos de injuria, difamación y calumnia y sólo dejan abierta la posibilidad de acudir a los tribunales civiles para demandar estas conductas.

## **ii) Propiedad y operación de los medios de comunicación**

En la Cumbre de la Sociedad de la Información se resaltó la importancia de los medios de comunicación tradicionales, y se hizo un llamado a fomentar “la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación, de acuerdo con la legislación nacional y habida cuenta de los convenios internacionales pertinentes”.

En México, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley federal de telecomunicaciones y de la ley federal de radio y televisión, aprobado el pasado 11 de abril, al no considerar la normativa internacional en la materia, limita y restringe el derecho a la libertad de expresión y opinión. La Ley requiere que las concesiones de radio y televisión se otorguen mediante un proceso de licitación pública, haciendo prevalecer un criterio eminentemente económico en demérito de la libre expresión e información. Con ello, se limita la posibilidad de participar a amplios sectores de la sociedad mexicana, como es el caso de las comunidades y pueblos indígenas.<sup>311</sup>

## **iii) Los medios de comunicación en la construcción de la agenda pública**

Los medios impresos tienen una gran importancia en la definición de la agenda política nacional, particularmente los principales diarios de circulación nacional y algunas revistas. Sin embargo, el tiraje de los principales impresos en México en su conjunto es reducido aún, si se le compara con la población total del país o con los tirajes de

<sup>311</sup> Algunas hechas que el la reforma de la ley federal de radio y televisión debería tomar en cuenta son:

- El Estado Mexicano se ha comprometido internacionalmente, de acuerdo con el artículo 19, fracción 2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y con el artículo 13, fracción 2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), a:
  - a) Respetar y garantizar el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras.
  - b) No restringir el derecho a la libertad de expresión por vías o medios indirectos.
- La Declaración de Principios sobre libertad de expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.
- El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas recomienda que “deberá legislarse para permitir el libre acceso de las comunidades y pueblos indígenas a las ondas de radio, televisión y otros espacios informáticos, otorgando los permisos correspondientes sin cortapisas y modificando la legislación en caso necesario”.
- El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, realizado en 2003 por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha recomendado:
  - a) “Establecer que la autoridad encargada de otorgar permisos y concesiones no sea ya el Ejecutivo federal, sino que se cree un órgano público y autónomo, que otorgue las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión mediante un procedimiento participativo y transparente;
  - b) Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, evitando las prácticas monopólicas en el uso del espectro electromagnético;

Garantizar los espacios para las estaciones de radio y de televisión comunitarias e independientes”.

otras partes del mundo. Su alcance, se multiplica no obstante por el alto grado de rotación de cada impreso.

Por otra parte, de acuerdo con cifras del INEGI 79.3 % de las personas mayores a 12 años consideran a la TV como su principal medio de esparcimiento y cultura, mientras que sólo el 28% considera entre sus actividades principales a la lectura.<sup>312</sup> No obstante, los mensajes políticos, económicos y sociales que se transmiten por los medios de comunicación tienden cada vez más a utilizar técnicas de mercadotecnia que reducen complejas cuestiones socioeconómicas a meras frases publicitarias contenidas en *spots* de pocos segundos de duración.

## **Hacia un Estado más democrático y eficaz**

### **De la participación ciudadana**

En México, como en el resto de América Latina, la democracia requiere el reforzamiento del Estado de derecho y el incentivo a la participación ciudadana. El Informe sobre la Democracia del PNUD plantea, por ejemplo, la construcción de un Estado más fuerte para hacer frente a los desafíos de la globalidad. En el área económica identifica cinco funciones que las instituciones públicas deberían ofrecer para que los mercados se comporten de manera más adecuada: la protección de los derechos de propiedad, la regulación del mercado, la estabilización macroeconómica, el seguro social y el manejo de conflictos de intereses.

De manera más amplia, lo que nos propone este Informe es la generación de espacios democráticos para que la ciudadanía pueda incidir en las políticas económicas vigentes. Sólo así la actuación del Estado será percibida como legítima y por ende apoyada por los ciudadanos. Se trata de una forma de gobernabilidad incluyente, en la que se generan espacios de diálogo que permiten la generación de acuerdos donde participan representantes de todos los sectores sociales. Esta forma de gobernabilidad tiene el potencial de generar políticas más legítimas en virtud de sus atributos incluyentes; más eficientes en tanto que contempla distintas perspectivas; y más estables debido a sus fortalezas de legitimidad y eficiencia.

---

<sup>312</sup> INEGI. 2002. "Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo" México.

## **5. EQUIDAD Y DESARROLLO**

México es un país que ha experimentado cambios profundos en términos de su nivel de desarrollo y el bienestar de su población, pero también en cuanto a su modelo de crecimiento, basado en la apertura comercial, así como en su sistema político que le ha permitido transitar de un régimen de partido hegemónico a una democracia electoral. México es hoy un país democrático, con una economía orientada hacia el mercado y el comercio, y con un nivel de desarrollo humano alto.

Sin embargo, México enfrenta aún serios retos para continuar por el camino del desarrollo. En primer lugar, México es un país desigual e inequitativo en el que los frutos del progreso económico no se han distribuido uniformemente entre su población. Los datos sobre ingreso, desarrollo humano y bienestar social agregados a nivel nacional esconden divergencias sustanciales entre regiones y grupos poblacionales. En segundo lugar, las tasas de crecimiento económico han sido volátiles y en promedio reducidas durante los últimos años. El cambio en el modelo económico de crecimiento no ha logrado traducir el incremento masivo en el comercio exterior en mayores tasas de crecimiento, ni el crecimiento económico en un desarrollo más equilibrado.

Estos dos retos centrales para México no se encuentran disociados. Por una parte, el crecimiento económico es un factor que permite potencialmente reducir los niveles de desigualdad de la población, en tanto implique mejoras sustanciales en el bienestar de la población en condiciones de pobreza. Por otra parte, creemos que la implementación de políticas públicas progresivas, estables y eficientes, dirigidas a mejorar la calidad de vida de los segmentos poblacionales excluidos, y en consecuencia, a reducir los niveles de desigualdad, es igualmente un factor que incidiría positivamente en las potencialidades de crecimiento económico y, centralmente, en la traducción del crecimiento en desarrollo.

Un país que no crece difícilmente estará en condiciones de reducir las carencias de su población en situación de pobreza; pero del mismo modo, un país desigual, en el que un segmento importante de la población carece de capacidades para desarrollarse, difícilmente crecerá y/o traducirá el crecimiento económico en mejores condiciones de vida para su población.

Esta conexión entre equidad y crecimiento pasa forzosamente por los ejes temáticos asociados al desarrollo en México: una economía competitiva que genere empleos de calidad; una política social que dote de iguales oportunidades de desarrollo; un modelo de crecimiento que no comprometa al medio ambiente y permita la sustentabilidad en el futuro; un fortalecimiento del Estado de Derecho que garantice justicia y seguridad a sus ciudadanos; y una democracia participativa e incluyente que permita la generación de espacios de diálogo y acuerdo, y por tanto, la gobernabilidad.

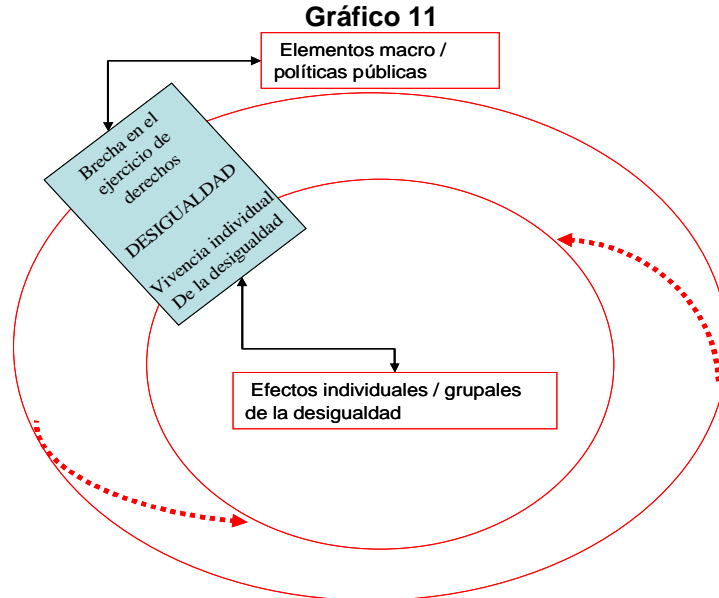
Así, la desigualdad debe ser entendida como una brecha en el ejercicio de derechos entre distintos grupos poblacionales. Se trata de un círculo vicioso en el que la desigualdad tiende a auto-prolongarse. En primer lugar, la exclusión de los bienes asociados al desarrollo implica la coartación de derechos humanos, en tanto que impone una restricción al ejercicio de la libertad de los individuos. En segundo lugar, las restricciones a la libertad, entendida como la carencia de capacidades para insertarse en los procesos de desarrollo, impiden a los individuos modificar sus condiciones de vida y beneficiarse plenamente de las políticas públicas. Finalmente, las políticas públicas no necesariamente impactan a los segmentos poblacionales más necesitados, lo que profundiza la exclusión respecto a la dotación de bienes públicos y

capacidades de desarrollo y, en consecuencia, la desigualdad entre distintos grupos poblacionales.

Una constante en los análisis presentados en este documento es la interacción entre las condiciones de exclusión y los elementos institucionales y de política pública (inequidad), como factores que prolongan, dentro de cada tema, la desigualdad y la ausencia de desarrollo más equilibrado.



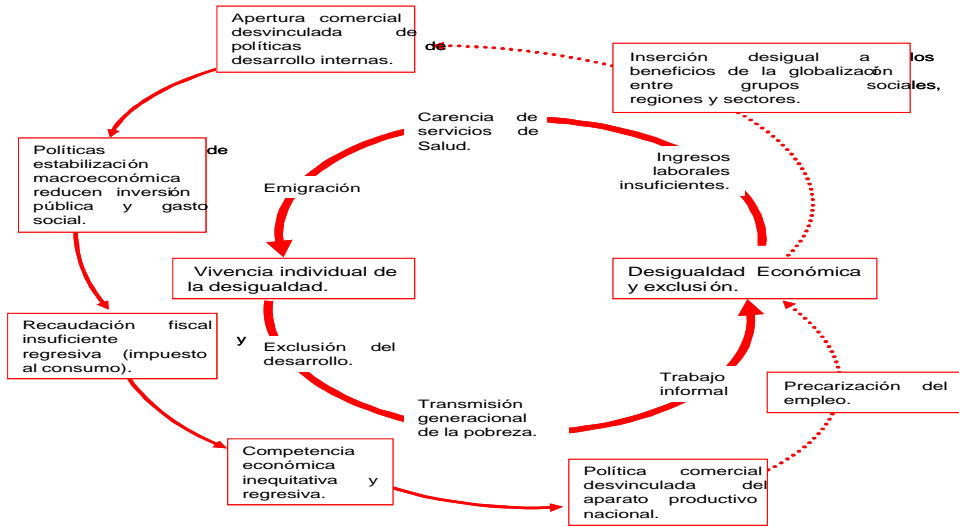
De este modo, se identifica un círculo vicioso que prolonga la desigualdad en dos niveles, tanto en sus factores institucionales o de política pública, como en su vivencia individual.



En términos de la política económica, la desigualdad en México ha implicado un acceso desigual a los beneficios de la economía como medio para conseguir los bienes necesarios para una vida digna. De este modo, la política económica basada en la apertura comercial ha estado desvinculada de políticas de desarrollo productivo, y las políticas de estabilidad macroeconómica no se han acompañado de suficientes inversiones en el desarrollo de las capacidades de la población. Ello ha implicado que el crecimiento no se haya traducido en la creación extendida de oportunidades

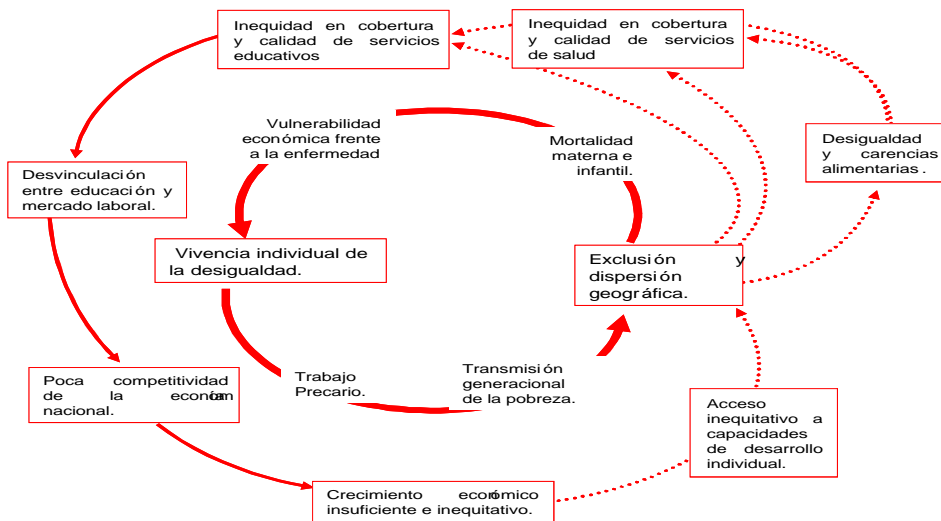
generadoras de ingresos. En contraste, el sector informal y las pequeñas y medianas empresas de la economía han asumido un mayor peso como generadores de empleos y se percibe un proceso de precarización del empleo formal. Esto deriva en condiciones laborales más frágiles, con menores ingresos y debilidades en los sistemas de protección social. La interacción de todos estos factores produce un círculo vicioso en donde la economía no mejora la inclusión de poblaciones excluidas y vulnerables sino que tiende a prolongar la desigualdad y las condiciones de pobreza de dichos sectores poblacionales:

**Gráfico 12**



Algo similar se observa en lo que toca a la política social y la ampliación de capacidades. El acceso inequitativo a bienes como la alimentación, la educación y la salud, entraña la existencia de individuos y grupos sociales incapaces de acceder a oportunidades dignas de generación de ingresos y proveerse en consecuencia de los medios para salir de la pobreza en su ciclo de vida o permitir a sus hijos el acceso a otra estructura de oportunidades. Ello deriva en una divergencia cíclica en el ejercicio de derechos y en los espacios de libertad positiva de los individuos, que termina por reducir las capacidades de crecimiento y desarrollo de los países:

**Gráfico 13**





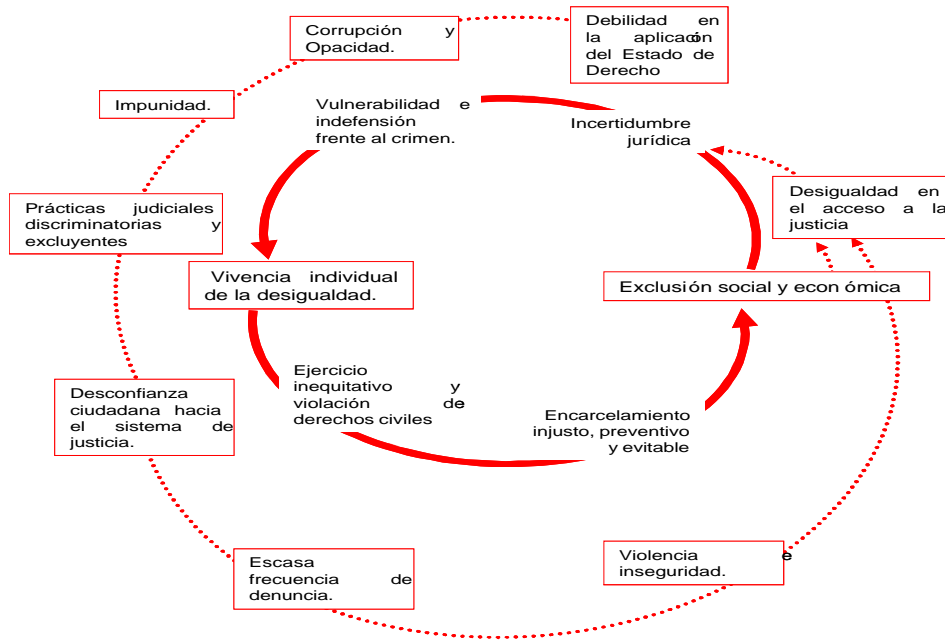
Asimismo, observamos en México una relación cíclica entre deterioro ambiental, pobreza y desigualdad. Por una parte, el modelo de crecimiento excluye a segmentos poblacionales que se ven obligados a hacer un uso insostenible de los recursos naturales y a habitar en zonas aisladas, marginadas, insalubres y vulnerables. Por otra parte, estos mismos segmentos absorben más que proporcionalmente los costos económicos y de salud derivados del deterioro ambiental: erosión de suelos, contaminación de aire, agua y desechos sólidos, vulnerabilidad frente a desastres naturales, etc.:



Adicionalmente, el marco normativo e institucional asociado a la impartición de justicia en México, en interacción con la profunda desigualdad social y económica, derivan en un acceso parcial e inequitativo a la justicia. Ello se debe a prácticas institucionales discriminatorias, un sistema de justicia complejo y lento y a los niveles de corrupción e impunidad. De este modo, algunos grupos poblacionales sufren grados de vulnerabilidad e indefensión excesivos frente a la violencia y la inseguridad, como es el caso de las mujeres y las poblaciones indígenas.

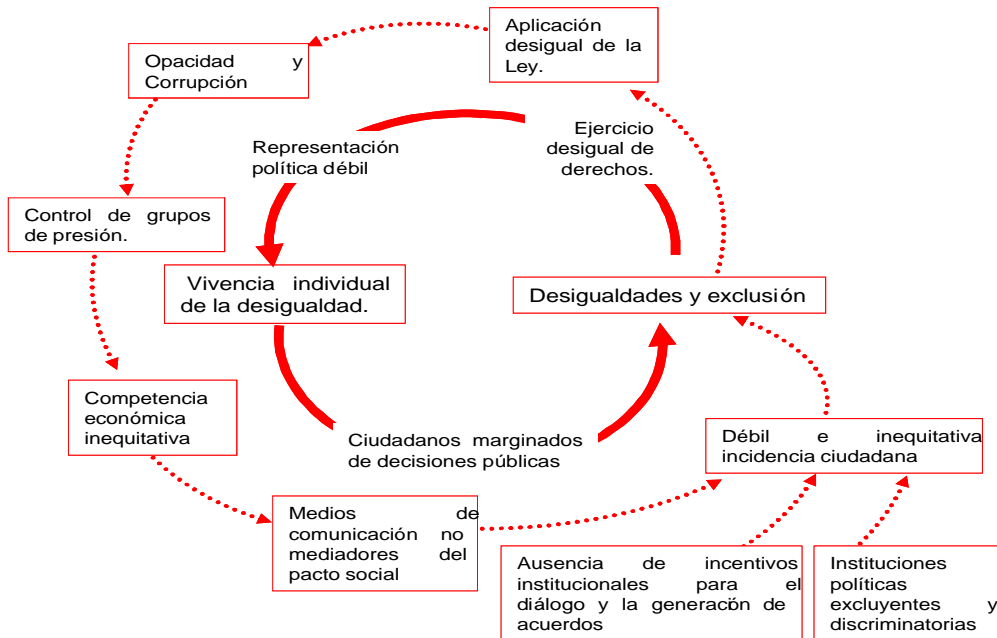
Consecuentemente, la población se muestra desconfiada respecto a los cuerpos policiales y a la efectividad del sistema de administración de justicia, lo que reduce sustancialmente las tasas de denuncia y con ello la creciente impunidad. Todo ello promueve una dinámica cíclica entre deficiencias institucionales, exclusión social y el ejercicio desigual de derechos civiles:

**Gráfico 15**



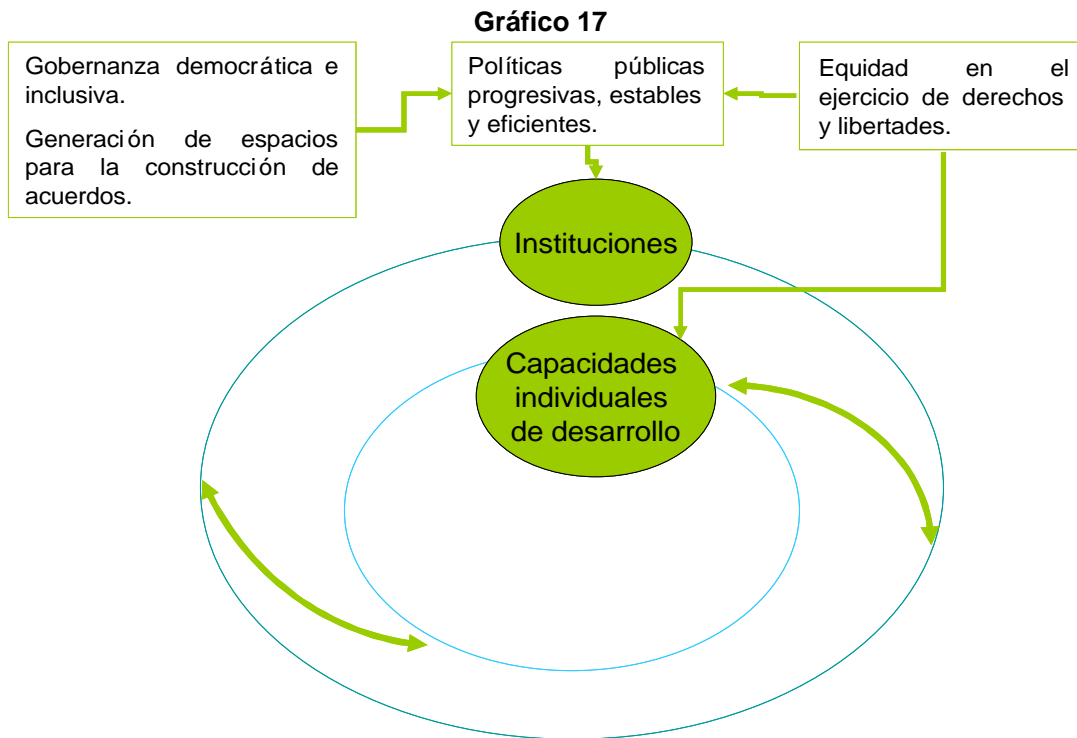
Finalmente, una democracia que toma lugar bajo condiciones de desigualdad y exclusión, y que no ubique al ciudadano en el centro de sus procesos de toma de decisiones, corre el riesgo de generar una dinámica perversa entre el ejercicio desigual e impositivo de derechos y la incapacidad de traducir a la democracia en el cumplimiento de derechos civiles, culturales, económicos y sociales:

**Gráfico 16**



Este diagnóstico busca identificar los mecanismos que permitan romper estos círculos viciosos. Esto es, modificar elementos dentro de los círculos que impliquen un cambio positivo y secuencial en el resto de los factores. En ese sentido, una política pública que incluya centralmente la reducción en la brecha en el ejercicio de derechos permitirá generar un círculo virtuoso entre equidad y desarrollo. La reducción en la desigualdad vía políticas públicas y su impacto en las capacidades individuales de desarrollo se constituye como una respuesta orgánica a los retos de desarrollo en México.

Así, los dos factores que pueden mutar los círculos viciosos en círculos virtuosos pasan necesariamente por ambos aspectos: la generación de capacidades individuales de desarrollo (i.e. educación, salud, empleo digno), y por cambios institucionales referidos centralmente a políticas públicas (i.e. estables, progresivas y eficientes), que se acompañen de la generación de espacios de diálogo y generación de acuerdos. Estos dos aspectos dependen necesariamente de la reducción en la brecha en el ejercicio de derechos, a partir de presiones institucionales e individuales.



En ese sentido, podemos entender la relación entre desarrollo y cambio institucional y capacidades individuales como una relación no sólo complementaria, sino una en la que ambos elementos son condición necesaria para el otro. Para salir de sus condiciones de exclusión, los mexicanos en condiciones de pobreza requieren de políticas públicas que permitan incrementar el crecimiento y su traslación a la mejora en las oportunidades de desarrollo individual. Del mismo modo, el desarrollo de la economía mexicana y su inserción competitiva en el mundo requiere de individuos capaces de obtener los beneficios del crecimiento; esto es, individuos saludables, educados y empleados dignamente, mujeres y hombres libres que ejercen plenamente los derechos de los que son titulares.

## ANEXO 1 - Indicadores de México


	IDH 2004	IDG 2004	IPG 2004	IDHPI 2000	IMCO 2003	IEC 2005	INCBG 2005	IDN-I 2003	INEE 6P	INEE 3S	GRAD. MARG.
AGUASCALIENTES	0.8271	0.8234	0.5260	0.8482	52.37	4.066	6.2	6.66	444.5	497.8	Bajo
BAJA CALIFORNIA	0.8391	0.8325	0.4508	0.8588	49.40	3.916	6.9	7.29	438.6	502.6	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8332	0.8278	0.7059	0.8512	50.01	4.311	4.8	6.71	440.9	523.7	Bajo
CAMPECHE	0.8263	0.8192	0.7087	0.7919	42.99	2.941	7.8	6.03	425.1	491.7	Alto
CHIAPAS	0.7185	0.6999	0.4589	0.7002	30.68	2.444	2.8	2.95	422.6	461.2	Muy alto
CHIHUAHUA	0.8340	0.8231	0.5789	0.8471	48.43	3.533	7.4	6.84	441.8	499.6	Bajo
COAHUILA	0.8356	0.8281	0.4784	0.8517	46.64	3.652	6.5	7.91	445.8	491.1	Muy bajo
COLIMA	0.8097	0.8038	0.5859	0.8277	45.59	3.961	7.0	7.27	437.9	517.0	Bajo
DISTRITO FEDERAL	0.8837	0.8802	0.7582	0.9070	57.66	5.101	19.8	5.82	462.9	524.7	Muy bajo
DURANGO	0.8045	0.7936	0.4504	0.8105	38.02	3.276	11.1	7.02	436.0	513.6	Medio
ESTADO DE MÉXICO	0.7871	0.7806	0.4962	0.8200	38.11	3.191	13.3	5.17	425.3	496.8	Bajo
GUANAJUATO	0.7782	0.7689	0.5753	0.7838	42.89	3.291	5.2	6.08	435.2	497.1	Medio
GUERRERO	0.7390	0.7288	0.5041	0.7349	35.84	2.214	11.1	2.90	424.1	479.6	Muy alto
HIDALGO	0.7645	0.7566	0.5546	0.7639	36.79	3.131	11.4	4.29	433.3	488.0	Alto
JALISCO	0.8056	0.7994	0.4992	0.8299	41.74	3.483	7.2	6.41	442.6	505.0	Bajo
MICHOACÁN	0.7575	0.7477	0.5168	0.7661	37.75	3.013	10.8	4.97	430.4	501.8	Alto
MORELOS	0.8011	0.7960	0.4557	0.8142	42.92	3.843	11.0	5.65	442.3	505.8	Bajo
NAYARIT	0.7749	0.7677	0.6039	0.7859	37.37	3.179	5.7	6.46	435.7	498.7	Medio
NUEVO LEÓN	0.8513	0.8455	0.6539	0.8771	52.00	4.150	9.3	8.10	442.9	499.8	Muy bajo
OAXACA	0.7336	0.7236	0.5978	0.7183	31.61	2.569	8.1	3.68	422.6	481.4	Muy alto
PUEBLA	0.7674	0.7599	0.5959	0.7751	38.92	3.248	10.9	4.56	426.6	499.7	Alto
QUERÉTARO	0.8087	0.8025	0.5480	0.8267	45.79	3.950	2.0	6.46	431.9	492.0	Medio
QUINTANA ROO	0.8296	0.8253	0.6798	0.8495	47.24	3.481	9.4	5.97	435.6	509.8	Bajo
SAN LUIS POTOSÍ	0.7850	0.7754	0.4885	0.7879	36.59	3.435	6.6	5.30	436.0	496.7	Alto
SINALOA	0.7959	0.7902	0.4694	0.8062	37.52	3.296	6.6	7.08	451.4	491.9	Medio
SONORA	0.8253	0.8206	0.6249	0.8477	44.97	3.981	5.2	7.41	440.5	486.4	Bajo
TABASCO	0.7800	0.7697	0.5103	0.7817	37.19	3.195	13.6	6.43	416.8	485.8	Alto
TAMAULIPAS	0.8246	0.8172	0.4950	0.8371	47.20	3.725	6.8	7.26	445.5	498.6	Bajo

TLAXCALA	0.7746	0.7659	0.4761	0.7907	38.87	3.679	10.0	6.25	441.3	492.6	Medio
VERACRUZ	0.7573	0.7488	0.5984	0.7623	37.96	3.012	10.8	4.83	415.8	498.1	Alto
YUCATÁN	0.7831	0.7765	0.5575	0.7928	39.90	3.669	6.7	5.23	429.1	491.5	Alto
ZACATECAS	0.7720	0.7605	0.5796	0.7755	38.68	3.414	5.3	6.33	425.1	487.1	Medio
NACIONAL	0.8031	0.7959	0.5841	0.8144	42.17	3.480	10.1	5.71	434.2	497.5	

- Y IDH es el Índice de Desarrollo Humano cuyo valor está entre 0 y 1, donde este último número representa el máximo logro alcanzado en desarrollo humano, y nulo avance si el valor es cero.  
*Fuente:* PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006*. México: Mundi-Prensa.
- Y IDG es el Índice de Desarrollo Relativo al Género cuyo valor está entre 0 y 1, donde 1 es el máximo logro alcanzado en desarrollo humano con total igualdad entre hombres y mujeres y, 0 es la condición de máxima desigualdad.  
*Fuente:* PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006*. México: Mundi-Prensa.
- Y IPG es Índice de Potenciación de Género cuyo valor está entre 0 y 1, donde 1 es una participación equitativa entre hombres y mujeres en posiciones de poder político y económico. Este índice tomaría valor de cero cuando uno de los dos sexos es totalmente excluido.  
*Fuente:* PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006*. México: Mundi-Prensa.
- Y IDHPI es el Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas cuyo valor está entre 0 y 1, donde 1 representa el máximo logro alcanzado en desarrollo humano con total igualdad entre población indígena y no indígena, y 0 es total desigualdad.  
*Fuente:* CDI y PNUD. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006*. Versión electrónica base 2000.
- Y IMCO es el Índice General de Competitividad Estatal cuyo valor está entre 0 y 100, donde 100 representa el máximo potencial que tiene una entidad en comparación con las demás para atraer y retener inversiones, en tanto 0 es el nulo desempeño para tal fin.  
*Fuente:* IMCO y EGAP. 2006. *Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas*. Instituto Mexicano para la Competitividad, México.
- Y IEC es el Índice de Economía del Conocimiento el cual mide la capacidad educativa, empresarial, gubernamental, de infraestructura e innovación de cada entidad donde 10 es el máximo valor posible y 0 el valor mínimo.  
*Fuente:* Fundación Este País y Fundación Friedrich Naumann. 2005. "México ante el reto de la economía del conocimiento", *Revista Esté País*, No. 174.
- Y INCBG es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno el cual mide los niveles de corrupción en el ámbito nacional considerando 35 trámites públicos y privados. La escala va de 0 a 100, donde a menor valor en el índice, menor nivel de corrupción.  
*Fuente:* Transparencia Mexicana. 2006. "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005".
- Y IDN-I es el Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana que permite medir el grado de cumplimiento de los derechos humanos prioritarios de niños y niñas de entre 0 y 5 años de edad. El valor del índice está entre 0 y 10, donde 10 significa un estado de cumplimiento universal de los derechos y 0 el nulo cumplimiento.  
*Fuente:* UNICEF. 2005. "IDN (0 a 5 años). Los primeros pasos", *Vigía de los derechos de la niñez mexicana*, número 1, año 1, México.
- Y INEE 6P y 3S son los promedios de los resultados de aprovechamiento en lectura y matemáticas para sexto grado de primaria y tercer grado de secundaria, respectivamente.  
*Fuente:* INEE. 2003. *Resultados de las pruebas nacionales de aprovechamiento en lectura y matemáticas aplicadas al fin del ciclo 2002 -2003*. México: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- Y GRAD. MARG. es la clasificación del grado de marginación para las entidades federativas estimada por el Consejo Nacional de Población.  
*Fuente:* CONAPO. 2006. "Índices de marginación, 2005". México.





## ANEXO 2 - Cuadro resumen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México<sup>313</sup>

Las celdas con una paloma señalan indicadores en los que México ha cumplido o se encuentra en camino para cumplir con la meta asociada al objetivo específico, de acuerdo con el informe de 2005. En contraste, las celdas con un a mano y una signo de admiración se refieren a indicadores que en los que México presenta desafíos para el cumplimiento de la meta asociada al objetivo específico.



Indicadores <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>META 1: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS CUYOS INGRESOS SEAN INFERIORES A 1 DÓLAR DIARIO ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>META 1A: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE PERSONAS EN POBREZA ALIMENTARIA ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M1-1.</b> Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (Paridad Poder de Compra respecto al dólar)	10.8 (1989)	5.6 (1994)	8.6	3.5	ü
<b>O1M1A-1.</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria <sup>3</sup>	22.4 (1992)	36.9 (1996)	24.1	18.2	Meta adicional 15.7
<b>O1M1A-2.</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito urbano <sup>3</sup>	n.a.	26.3 (1996)	12.5	9.9	Meta adicional 6.7
<b>O1M1A-3.</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito rural <sup>3</sup>	n.a.	52.3 (1996)	42.4	32.3	Meta adicional 17.8
<b>O1M1-2.</b> Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia por intensidad de la pobreza)	3.6 (1989)	1.3 (1994)	2.6	0.9	ü
<b>O1M1-3.</b> Proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población	6.4 (1989)	5.6 (1994)	5.3	6.4	
<b>META 2: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE PADECE HAMBRE ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M2-4.</b> Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años	14.2 (1988)	n.d.	7.6 (1999)	5.0 (2006)	ü
<b>O1M2-5.</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	2.5 (1992)	2.5 (1996)	2.7	2.8	ü
<b>META 2A: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE PERSONAS POR DEBAJO DEL NIVEL MÍNIMO DE CONSUMO DE PROTEÍNAS ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M2A-1.</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de proteínas	2.4 (1992)	2.5 (1996)	2.8	2.6	Meta adicional 1.2
<b>META 3: ASEGURAR QUE, PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS PUEDAN TERMINAR UN CICLO COMPLETO DE ENSEÑANZA PRIMARIA.</b>					
<b>O2M3-6.</b> Tasa neta de matriculación en primaria (6 a 11 años de edad).	95.6	95.8	98.6	101.0 <sup>4</sup>	ü
<b>O2M3-6A.</b> Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad.	89.4	91.8	94.2	96.4	ü
<b>O2M3-6B.</b> Tasa bruta de matriculación en educación primaria.	108.6	108.4	107.9	109.8	ü
<b>O2M3-7.</b> Eficiencia terminal en educación primaria	70.1	80.0	86.3	91.8	ü

<sup>313</sup> Sistema de las Naciones Unidas en México y Gobierno de la República de México. 2006. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006.

Indicadores <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>O2M3-8.</b> Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad	95.3	95.8	96.5	97.6	ü
<b>META 3A: ASEGURAR QUE PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS NIÑOS ENTRE LOS TRES Y LOS CINCO AÑOS DE EDAD RECIBAN EDUCACIÓN PRE -ESCOLAR Y QUE LA CONCLUYAN EN EL TIEMPO NORMATIVO (TRES AÑOS).</b>					
<b>O2M3A-1.</b> Tasa neta de matriculación en educación pre-escolar (tres a cinco años de edad)	39.5	45.0	50.1	66.9	Meta adicional 100
<b>META 3B: ASEGURAR QUE PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS JÓVENES DE 12 AÑOS DE EDAD INGRESEN A LA ENSEÑANZA SECUNDARIA, QUE LA COHORTE 12 -14 AÑOS RECIBA LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y QUE EL 90 POR CIENTO DE ESTA LA CONCLUYA EN EL TIEMPO NORMATIVO (TRES AÑOS).</b>					
<b>O2M3B-1.</b> Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)	n.d.	n.d.	50.0	62.6	Meta adicional 100
<b>O2M3B-2.</b> Tasa de absorción de los egresados de primaria.	82.3	87.0	91.8	94.9	Meta adicional 100
<b>O2M3B-3.</b> Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	49.9	56.0	65.9	78.0	Meta adicional 100
<b>O2M3B-4.</b> Porcentaje de asistencia escolar (12 a 14 años)	78.6	81.9	85.3	90.0	Meta adicional 100
<b>O2M3B-5.</b> Eficiencia terminal en secundaria	73.9	75.8	74.9	79.2	Meta adicional 90
<b>META 3C: LOGRAR QUE UNA MAYORÍA SIGNIFICATIVA DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA ALCANZEN NIVELES DE APRENDIZAJE SATISFACTORIOS EN LAS ASIGNATURAS DE LENGUAJE Y MATEMÁTICAS, CONFORME A LOS ESTÁNDARES Y LOS EXÁMENES ESTABLECIDOS POR UN ORGANISMO INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN.</b>					
<b>O2M3C-1.</b> Aprendizaje de lectura en la educación primaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 1 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>O2M3C-2.</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación primaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 1 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>O2M3C-3.</b> Aprendizaje de lectura en la educación secundaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 2 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>O2M3C-4.</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación secundaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 2 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>META 4: ELIMINAR LAS DESIGUALDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, PREFERIBLEMENTE PARA EL AÑO 2005, Y EN TODOS LOS NIVELES DE LA ENSEÑANZA ANTES DEL FIN DEL AÑO 2015.</b>					
<b>O3M4-9.</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación primaria	94.3	93.9	95.3	95.2	ü
<b>O3M4-9a.</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación secundaria	95.0	93.7	96.4	98.9	ü
<b>O3M4-9b.</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación media superior	93.6	98.0	102.4	106.2	ü
<b>O3M4-9c.</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación superior	74.9	90.1	96.3	101.0	ü
<b>O3M4-10.</b> Tasa de alfabetización de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	94.7	95.6	96.4	97.6	ü
<b>O3M4-10a.</b> Tasa de alfabetización de los hombres entre 15 y 24 años de edad	95.8	96.0	96.7	97.6	ü

Indicadores <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>O3M4-11.</b> Proporción de mujeres asalariadas en el sector no agropecuario	38.8	37.8	37.3	39.1	n.a.
<b>O3M4-12.</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados	8.8 (1991-1994)	14.5 (1994-1997)	16.8 (2000-2003)	22.2 (2006-2009)	
<b>O3M4-12a.</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Senadores	3.1 (1991-1994)	10.2 (1994-1997)	18.0 (2000-2003)	16.4 (2006-2009)	
<b>META 5: REDUCIR EN DOS TERCERAS PARTES LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O4M5-13.</b> Mortalidad de menores de cinco años (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	44.2	33.7	28.5	24.0 (2004)	ü
<b>O4M5-13A.</b> Mortalidad por enfermedades diarreicas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	155.1	56.1	30.4	21.7 (2004)	ü
<b>O4M5-13B.</b> Mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	142.9	99.9	51.6	44.0 (2004)	ü
<b>O4M5-14.</b> Mortalidad infantil (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	36.2	27.6	23.3	19.7 (2004)	ü
<b>O4M5-15.</b> Proporción de niños y niñas de un año de edad vacunados contra el sarampión	75.3	89.9	95.9	96.4	ü
<b>O4M5-15A.</b> Cobertura de vacunación con esquema completo en niños de un año de edad	n.a.	87.9	94.4	95.2	ü
<b>META 6: REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNA EN TRES CUARTAS PARTES ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O5M6-16.</b> Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos)	89.0	83.2	72.6	62.4 (2004)	
<b>O5M6-17.</b> Proporción de partos atendidos por personal de salud especializado	n.d.	n.d.	70.0	74.4	ü
<b>META 7: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR LA PROPAGACIÓN DEL VIH/SIDA PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O6M7-18.</b> Prevalencia de VIH en población general (porcentaje)	0.04 (1987)	n.d.	0.10 (2002)	n.d.	ü
<b>O6M7-18A.</b> Prevalencia de VIH en hombres que tienen sexo con otros hombres (porcentaje)	15.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	ü
<b>O6M7-18B.</b> Prevalencia de VIH en usuarios de drogas inyectables (porcentaje)	6.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	ü
<b>O6M7-18C.</b> Prevalencia de VIH en donadores (porcentaje)	0.7 (1987)	n.d.	n.d.	0.03 (2002)	ü
<b>O6M7-19.</b> Incidencia de SIDA según año de diagnóstico (por 100 mil habitantes)	4.4	6.0	8.2	8.2 (2004)	
<b>O6M7-19A.</b> Razón de casos nuevos de SIDA detectados en hombres por un caso detectado en mujer	6.1	6.6	4.6	4.5 (2004)	ü
<b>O6M7-20.</b> Mortalidad por VIH/SIDA (por 100 mil habitantes)	1.8	4.3	4.2	4.5 (2004)	ü
<b>META 8: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR LA INCIDENCIA DEL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES GRAVES PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O6M8-21.</b> Incidencia de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	53.3	8.1	7.5	3.2 (2004)	Meta adicional 3.0 o menos



Indicadores <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>O6M8-22.</b> Proporción de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo o que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión del <i>Plasmodium vivax</i> en un año	n.d.	76.0 (1999)	80.0	100.0 (2004)	ü
<b>O6M8-23.</b> Incidencia de casos de tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes en un año	17.3	22.7	18.3	16.1 (2004)	Meta adicional 5.5
<b>O6M8-23A.</b> Incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes)	14.3	18.7	15.7	16.1 (2004)	ü
<b>O6M8-24.</b> Mortalidad por tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes	7.5	5.2	3.4	2.5 (2004)	Meta adicional 1.5
<b>O6M8-24A.</b> Mortalidad por tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes de 15 años y más)	10.9	7.1	4.6	3.2 (2004)	ü
<b>META 9: INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS NACIONALES Y REVERTIR LA PÉRDIDA DE RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE.</b>					
<b>O7M9-25.</b> Proporción de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>5</sup>	n.d.	34.3 (1993)	n.d.	33.5 (2002)	
<b>O7M9-26.</b> Proporción de superficie nacional ocupada por Áreas Naturales Protegidas	2.9	5.5	8.7	9.6	ü
<b>O7M9-26A.</b> Proporción de superficie ocupada por Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre <sup>6</sup>	n.a.	3.0 (1997)	7.8	12.0	ü
<b>O7M9-27.</b> Uso de energía por unidad del PIB (Intensidad energética)	4.5	4.5	4.0	3.9 p/ (2004)	ü
<b>O7M9-28.</b> Emisiones de bióxido de carbono per cápita <sup>7</sup>	3.6	3.7 (1994)	4.0	3.8 (2002)	ü
<b>O7M9-28A.</b> Sustancias agotadoras del ozono estratosférico per cápita	0.26	0.07	0.06	0.04	ü
<b>O7M9-29.</b> Proporción de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar	23.4	20.7	19.8	15.8 p/ (2006)	ü
<b>META 10: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CAREZCAN DE ACCESO SOSTENIBLE A AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O7M10-30.</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	87.1	ü
<b>O7M10-31.</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica	58.6	69.2	72.8	83.4	ü
<b>META 16: EN COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO, ELABORAR Y APLICAR ESTRATEGIAS QUE PROPORCIONEN A LOS JÓVENES UN TRABAJO DIGNO Y PRODUCTIVO.</b>					
<b>O8M16-46.</b> Tasa de desempleo abierto de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años	4.0 (1991)	8.3	3.4	6.6	
<b>META 18: EN COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO, VELAR POR QUE SE PUEDAN APROVECHAR LOS BENEFICIOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, EN PARTICULAR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES.</b>					
<b>O8M18-48.</b> Número de líneas telefónicas por 1,000 habitantes	64	96	124	188	ü
<b>O8M18-49A.</b> Número de computadoras personales por 1,000 habitantes	n.a.	25.0	57.6	134.7	ü
<b>O8M18-49B.</b> Número de usuarios de Internet por 1,000 habitantes	n.a.	1	51	174	ü

n.a. No aplicable.

n.d. No disponible.

e/ Estimado.

p/ Preliminar.

**NOTA 1:** Las fuentes de los indicadores se encuentran en el desarrollo de cada Objetivo dentro del Informe.

**NOTA 2:** La Declaración del Milenio no establece metas para todos los indicadores. Por lo tanto, el criterio para definir el "¿cómo vamos?" en cada indicador responde a:

- 1) la situación (satisfactoria, poco satisfactoria y no satisfactoria) que refleja en el último año de referencia;
- 2) el grado de cumplimiento de una meta, siempre que el indicador esté directamente relacionado con ésta; o
- 3) la tendencia del indicador en el periodo 1990-2003.

**NOTA 3:** Para los años 1990, 1995 y 2000 son estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en la ENIGH 1989 a 2005 y en la conciliación demográfica realizada por CONAPO, INEGI y el COLMEX a partir del Censo y Conteo de Población y Vivienda de 2000 y 2005, respectivamente. Por esta razón, estas cifras son diferentes a las reportadas en el documento "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*", mismas que fueron estimaciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

**NOTA 4:** La cifra de 2005 es mayor al 100 por ciento debido a que se calcula tomando dos fuentes de información diferentes: las estimaciones de población del CONAPO y los datos de matrícula que proporcionan las escuelas a la Secretaría de Educación Pública (Formato 911).

**NOTA 5:** Las cifras cambiaron respecto a los reportados en "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*" debido a que se recalcularon zonas cubiertas por bosques y selvas.

**NOTA 6:** Las cifras del indicador O7M9-26A cambiaron respecto a las reportadas en "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*" como resultado de la revisión y actualización de la información disponible.

**NOTA 7:** Las cifras cambiaron respecto a las reportadas en "*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*" debido a que recientemente se publicó un nuevo inventario de emisiones, por lo que se recalcularon las emisiones de años anteriores.

### ANEXO 3 – Violencia contra la Mujer

Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia por parte de la pareja en el último año según condición de pobreza alimentaria, tipo de violencia y área de residencia (ENDIREH 2003)					
	Violencia emocional	Violencia económica	Violencia física	Violencia sexual	Violencia Total
<b>Urbano</b>					
<b>No pobre</b>	39.8	31.3	9.1	7.4	48.6
<b>Pobreza alimentaria</b>	40.4	34.8	14.8	13.0	50.0
<b>Total</b>	39.8	31.4	9.4	7.7	48.7
<b>Rural</b>					
<b>No pobre</b>	35.9	25.7	8.3	9.1	42.7
<b>Pobreza alimentaria</b>	33.1	22.5	10.1	8.8	39.5
<b>Total</b>	34.4	24.0	9.2	8.9	41.0
<b>Total*</b>					
<b>No pobre</b>	39.3	30.5	9.0	7.6	47.9
<b>Pobreza alimentaria</b>	34.8	25.4	11.2	9.8	42.0
<b>Total</b>	38.6	29.7	9.4	8.0	46.9

\* Contempla los cuatro tipos de violencia

Fuente: UNIFEM. Cálculos elaborados para el Observatorio de Género y Pobreza (COLMEX/UNIFEM/INDESOL) con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares, 2003 y la metodología de medición de la pobreza utilizada por SEDESOL .

“En 1987, poco más de la mitad de la población femenina unida (52.7%) de 15 a 49 años de edad usaba **algún método de control natal** . Desde entonces, la proporción de usuarias ha ido en aumento, experimentando al principio un incremento acelerado (en promedio más de dos puntos porcentuales cada año entre 1987 y 1992), para mantener después un aumento más gradual: de un punto porcentual anual entre 1992 y 1997 y de solamente 0.77 entre 1997 y el año 2000.”<sup>314</sup>

<sup>314</sup> INEGI. 2007. Hombres y mujeres en México, 2007. Aguascalientes, Ags., INEGI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Artola, Juan (2005) "La Frontera Sur de México". En *Migración y conflicto en el Gran Caribe*, Asociación de Estados del Caribe-Organización Internacional para las Migraciones (en impresión).
- Ávalos, Marco. 2006. "Condiciones Generales de Competencia: el caso de México". En *Estudios y Perspectivas* 48, CEPAL.
- Banco de México. 2006. *Datos Económicos*. En [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)
- Barreiro García, Norma y Roberto Castellanos Cereceda. 2002. "Hacia una Política de Erradicación del Trabajo Infantil en México." México: DIF-UNICEF.
- Bitrán, Daniel. 2001. "Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el periodo 1980-99". México: CENAPRED-CEPAL.
- CENSIDA y CONADIC. 2003. "El Consumo de drogas inyectadas y la epidemia de VIH SIDA en México." México.
- CENSIDA. 2005. "El SIDA en Cifras 2005." México: SSA. En <http://www.salud.gob.mx/conasida/>
- CEPAL (Coord.). 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005. *México: Evolución Económica Durante 2004 y Perspectivas para 2005*. LC/MEX/L.674.
- CEPAL. 2005. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 Tendencias 2005*.
- CEPAL. 2005. *Panorama económico de México 2005*.
- CEPAL. 2006. "El Impacto de los Desastres Naturales en el Desarrollo: documento metodológico básico para estudios nacionales de caso". México.
- CEPAL. 2006. "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Síntesis." México.
- CEPAL. 2006. *Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y El Caribe*. Uruguay: CEPAL
- CEPAL-Inmujeres. 2005. "Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de México." Serie Mujer y Desarrollo No.67. Santiago de Chile.
- Chalcatana, Juan. 2005. Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina. Un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú. OIT Lima.
- COLMEX –UNIFEM-SEDESOL. Observatorio de Género y <http://ogp.colmex.mx/>
- Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. 2005. "Primer Informe Sustantivo de Actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005." México: LIX Legislatura, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2006. "Recomendación 038/2006." México.
- Comisión para asuntos de la frontera norte. *XI Salud. Frontera Saludable 2001-2006*. En <http://fronteranorte.presidencia.gob.mx>
- CONACYT. 2005. "Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología, México." En <http://www.conacyt.mx/RendicionCuentas/docs/PECYT-2005.pdf>
- CONAPO. 2001. "Programa Nacional de Población, 2001 -2006." México: Secretaría de Gobernación.
- CONAPO. 2002. "Estimaciones y proyecciones de la población de México, 2000-2050." México: Secretaría de Gobernación.
- CONAPO. 2002. *Centros Proveedores de Servicios: una estrategia para atender la dispersión de la población*. México.

- CONAPO. 2004. "La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México." México: Secretaría de Gobernación.
- CONAPO. 2004. Informe Nacional sobre la Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD+10). México.
- CONAPO. 2004. *La nueva Era de las Migraciones. Características de la Migración Internacional en México.* México: CONAPO
- CONAPO. 2006. "Índices de marginación 2005." México: Secretaría de Gobernación.
- CONAPO-INEGI. 2006. "Conciliación de cifras demográficas a partir del Censo de Población y Vivienda 2005 y de la revisión de indicadores demográficos 1980-2006." México.
- CONAPRED-SEDESOL. 2005. Encuesta Nacional sobre la discriminación en México. México.
- Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicos.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Internacional sobre Migrantes.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.
- Cumbre de las Américas. 2005. Plan de Acción de Mar de Plata .
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.
- DIF-UNICEF. 2004. "Segundo Estudio en Cien Ciudades de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores. Informe Ejecutivo", México.
- Dussel, Enrique. 2004. *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica.* México: CEPAL (LC/MEX/L.633).
- El Financiero. 2006. "Evasión fiscal de 40% en el país: SAT". 27 de octubre de 2006.
- Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDES México). 2004. La empresa media. México, D. F.
- Gallo Campos, Karla Iréndira. 2004. "Niñez Migrante en la Frontera Norte: Legislación y Procesos." México: DIF-UNICEF.
- Gay, Carlos *et.al.* 2006. "Informe de Valores Climáticos Críticos por Sector." México: Centro de Ciencias de la Atmósfera UNAM.
- Gobierno de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2003
- Gobierno de la República. 2006. *Informe Presidencial 2006. Anexo Estadístico.* México.
- González de la Rocha, M (2006) "Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades" en: COLMEX/ Oportunidades/UNIFEM (eds) *Memoria del Seminario Internacional "Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades"*, México, 2006, mimeo.
- Guerrero I., López Calva L.F., Walton M. 2006. "Inequality Traps and its Links to Low Growth in México", CA: Stanford Center for International Development, Stanford University.
- Hablaos, Marco y Fausto Hernández Trillo. 2006. "Competencia bancaria en México." México: CEPAL (LC/MEX/L.722/Rev.1).
- Hernández, Daniel et al. 2003. "Desnutrición infantil y pobreza en México Secretaría de Desarrollo Social." Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 12.
- Inclán Garza, Rodrigo. 2004. "Análisis de la Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en México, 2004." México: UNICEF.

- INEE. 2005. "Evaluación de la Educación: La calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005" México.
- INEE. 2006. "Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances, logros y desafíos. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO)." México.
- INEGI. 2005. Censo de Población 2005. México.
- INEGI. 2002. "Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo." México.
- INEGI. 2004. *El trabajo infantil en México, 1995-2002*. México.
- INEGI. 2005. Cuaderno número 13.
- INEGI. 2005. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad. México.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo*. En: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=6284>
- INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos de Hogares (ENIGH)
- INEGI. Encuesta Nacional de Micronegocios
- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
- INEGI. 2007. Hombres y mujeres en México, 2007. Aguascalientes, Ags., INEGI.
- Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (28 de octubre a 10 de noviembre de 2002).
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las Estaciones Migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, septiembre 2005. <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomegr.asp>
- Informe Mundial sobre las Drogas 2005.
- Informe sobre México del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, preparado de conformidad con el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003.
- Inmujeres. 2005. *Encuesta Nacional de Violencia*. México.
- Inmujeres. 2006. "Sexto Informe Periódico de México. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)." México.
- Inmujeres. 2006. Evolución de la Situación de la Mujer 2000 -2006. México.
- Instituto Nacional de Salud Pública. 2005. *Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades 2004. Alimentación*. México.
- Iracheta, Alonso. 2005: [http://www.habitat.org/lac/historias\\_reales/2006/08\\_01\\_2006\\_el\\_suelo\\_en\\_mexico\\_doc.aspx](http://www.habitat.org/lac/historias_reales/2006/08_01_2006_el_suelo_en_mexico_doc.aspx)
- JIFE. 2005. Reporte 2005. *Ley General de Educación*. México.
- Ley Nacional contra la discriminación*. México.
- López, M. P. y Salles, V. *El Programa Oportunidades examinado desde el Género*. Oportunidades/UNIFEM/El Colegio de México. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Lozano Ascencio, Rafael et. al. 2006. "Evolución y tendencias de largo plazo de la mortalidad materna en México: análisis de factibilidad y efecto potencial de intervenciones seleccionadas para el cumplimiento de las Metas del Milenio". En CONAPO, 2006. *México ante los desafíos del milenio*. México: Secretaría de Gobernación.
- Maddison, Angus. *The World Economy: Historical Statistics*. <http://www.ggd.net/Maddison/>
- Magaña Rueda, Víctor Orlando. 2006. "Informe sobre Escenarios Futuros del Sector Agua en México Bajo Cambio Climático para las Climatologías del 2020, 2050 y 2080." México: Centro de Ciencias de la Atmósfera, UNAM.
- Mariscal, Judith y Eugenio Rivera. 2006. "Regulación y Competencia en las Telecomunicaciones Mexicanas". CEPAL.

- Mattar, Jorge y Martha Cordero. 2006. "México: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006". CEPAL, México (LC/MEX/L.750).
- Mojarro, Octavio *et al.* 2003. "Mortalidad materna y marginación municipal", en CONAPO, 2003, *La situación demográfica de México, 2003*. México: Secretaría de Gobernación.
- Mojarro, Octavio. 2006. *Vigía de los derechos de la niñez y la adolescencia mexicana*. México: 2006.
- Naciones Unidas. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile.
- OACDH. Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza – un marco conceptual.
- Observaciones finales al tercer informe periódico de México (CRC/C/125/Add.7). Comité de los Derechos del Niño, 42º período de sesiones, 15 de mayo al 2 de junio de 2006.
- OECD. 2004. *Education at a glance – OECD Indicators 2004*. París: OECD.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México.
- OHCHR. 2004. *Los Derechos Humanos y la Pobreza-Un Marco Conceptual*.
- OHCHR. *Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México*.
- OIT. 2005. "Políticas para Fomento del Empleo y Trabajo Digno. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana." Costa Rica.
- OIT. *Informe de la Comisión para las Dimensiones Sociales de la Globalización*.
- OIT. 2005. Políticas para fomento del empleo y trabajo digno. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana. Costa Rica.
- OIT. 2004. Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos. Informe de la Comisión para las Dimensiones Sociales de la Globalización. Ginebra.
- OIT 2002. El trabajo digno y la economía informal. Informe VI, 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT. 1999. Trabajo Digno. Memoria del Director General a la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT. 1998. Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Memoria del Director General a la 86ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- ONUDI. 2005. *Industrial Development Report 2005*.
- Opazo, Juan Enríque. 2000. "Ciudadanía y Democracia. La mirada de las ciencias sociales". *Revista Metapolítica* 4 (julio/septiembre).
- Oropeza, José Ángel. 2006. *Las Migraciones Internacionales en América Latina y el Caribe y Vínculos con Europa: Desafíos y Políticas*. Ginebra: OIM.
- PNUD, INI y CONAPO. 2002. "Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas". México.
- PNUD. 2003. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2002." México: Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 2004. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000*. CD-ROM. México: PNUD.
- PNUD. 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México.
- PNUD. 2005. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2004." México: Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 2005. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: el reto del desarrollo local." México: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD. 2005. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*. Nueva York.

PNUD. 2005a. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000. [<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano>]. (Actualización).

PNUD. 2006. *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*. México: PNUD.

PNUD. 2006. *Informe sobre la Consulta Nacional sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. México.

Presidencia de la República, 2006. *Informe de Avance 2005 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. México.

Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2001-2006). En <http://indigenas.presidencia.gob.mx>

Protocolo de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

Prud'homme, Jean François. 2006. "Comentario en clave México al documento 'Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento de Fernando F. Sánchez C'". En *Agenda para el Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México.

Reporte Global Environment Outlook 2004 en México.

Santibáñez, Jorge y Manuel A. Castillo (coord.). 2004. *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Secretaría de Desarrollo Social. 1999. "Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros Avances." México.

Secretaría de Economía. 2006. Datos sobre inversión extranjera. En [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Secretaría de Educación Pública. 2004. "Estadística Inicial y Básica de Educación Indígena. Inicio de Ciclo escolar 2004-2005." México.

Secretaría de Educación Pública. 2005. "Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2004-2005." México.

Secretaría de Educación Pública. 2005. *5º Informe de Labores*. 1 de Septiembre de 2005. México.

Secretaría de Gobernación. 2005. *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*. México.

Secretaría de Salud. 2001. *Información para la rendición de cuentas*. México: SSA.

Secretaría de Salud. 2003. "Encuesta Nacional de sobre violencia contra las mujeres, Instituto Nacional de Salud Pública." México.

Secretaría de Salud. 2004. *Informe para la rendición de cuentas*. México. En [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

Secretaría de Salud. *Programa Nacional de Salud 2001-2006. Secretaría de Salud*.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México.

SEDESOL. 2006. *Doblecarta. Semanario de información socioeconómica*. Año 5 (205): 2 al 8 de Octubre.

SEMARNAT. 2002. *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*. México.

SEMARNAT. 2005. *Indicadores básicos del desempeño ambiental de México*. México.

SEMARNAT. 2005. *Informe de la situación del medio ambiente en México*. México.

SEMARNAT. 2006. *Informe de la situación del medio ambiente en México 2005*. México.

Sistema de las Naciones Unidas en México y Gobierno de la República de México. 2005. "Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2005". México.

Sistema de las Naciones Unidas en México y Gobierno de la República de México. 2006. "Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2006". México.

SSA-OPS. 2004. *Indicadores básicos de Salud 2004*. México.



- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. "Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación" Gaceta XXII, enero de 2006.
- Székely Pardo, Miguel, 2005. *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Tuirán Gutiérrez, Alejandro. 2006. "La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México." México: CONAPO.
- UNDP. 2005. *Energizing the MDGs*. NY.
- UNESCO. 2001, Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad Cultural.
- UNESCO-IESALC. 2006. "Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-20005. La metamorfosis de la educación superior."
- UNFPA. 2001. Análisis sobre la Población del País. México.
- UNICEF. 2004. Un Sistema de Justicia para los Adolescentes Mexicanos, Carpeta de Información. México.
- UNICEF. 2005. "El Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana de 6 a 11 Años en 2003." En Vigía de los derechos de la Niñez Mexicana 2 México.
- UNICEF. 2005. "El Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana", En Vigía de los derechos de la Niñez Mexicana 1 México.
- UNICEF. 2005. *Vigía de los derechos de la niñez mexicana, IDN 6 a 11 años*. México.
- UNICEF. 2006. *Vigía de los derechos de la niñez y la adolescencia mexicana*. México.
- Villaseñor R. Blanca y José Moreno (coords). 2006. *Las Mujeres en la Migración. Testimonios, Realidades y Denuncias*. Mexicali: Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes A.C
- Woo Morales, Ofelia. 2006. "Origen y destino de las mujeres migrantes mexicanas" en *La Mujeres en la migración. Testimonios, Realidades y Denuncias*. México: Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes A.C.
- World Bank. 2006. *World Development Report 2007*. New York.
- Zúñiga, Elena y Cristina Gomes. 2002. "Pobreza, curso de vida y envejecimiento poblacional en México en Situación Demográfica de México, 2002." México: Secretaría de Gobernación.
- Zúñiga, María Elena (Conapo). 2005. Comentario en "aumenta el número de indígenas migrantes en EU" OnceTV, 8 de julio de 2005.