

CAPÍTULO I

VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, LA POBREZA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Una condición necesaria para una reducción sostenida de la pobreza es la presencia de crecimiento económico, si la condición de pobreza es medida sólo mediante el ingreso. Sin embargo, éste no es una condición suficiente para una reducción sostenida de los niveles de pobreza. Es decir, la elasticidad de la reducción de la pobreza relativa al crecimiento económico puede variar de acuerdo con los diferentes estados de distribución del ingreso (Urzúa y Brambila, 2008). De este modo, hay otros factores que también inciden sobre la pobreza, en mayor o menor grado:

En el caso de México y otros países otros aspectos pertinentes son:

- La recepción de remesas provenientes del exterior.
- Los factores demográficos, como la reducción en el número de hijos de las familias, y, en forma asociada, de las tasas de dependencia.
- El grado de eficacia en la política social.

Así, existe evidencia de que hay cuatro conjuntos de variables que inciden en la disminución de la pobreza:

1. Crecimiento del producto y su efecto asociado en empleo e ingreso.
2. Cambios sociodemográficos.
3. Eficacia de los programas de política social (cobertura y rendimiento).
4. Desarrollo sustentable.

Ya que estas variables están intrínsecamente ligadas y todas aportan a la explicación de la pobreza, a continuación se detalla el diagnóstico, los logros y retos de la economía mexicana, además de las políticas sociales implementadas a fin de combatir la pobreza, y los avances en materia de desarrollo sustentable.

I.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU EFECTO ASOCIADO EN EMPLEO E INGRESO

I.1.1 DIAGNÓSTICO

I.1.1.1 DESEMPEÑO ECONÓMICO (1940-1981)

Por más de cuatro décadas la economía mexicana registró un crecimiento sostenido a una tasa promedio de 6.3% anual, muy por encima de la tasa de crecimiento de la población.¹ En ese periodo, se observó la tasa de crecimiento más alta de la historia moderna, entre 1978 y 1981 (9.2%).² Es posible dividir el periodo en tres etapas:

- Crecimiento con inflación (1940-1954).
- Desarrollo estabilizador (1954-1970).
- Crecimiento vía endeudamiento externo y petrolización (1970-1982).

En la década de los cuarenta, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se adoptó un modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones de bienes de consumo manufacturado. Se centró en medidas de protección comercial a la industria, así como una mayor regulación de los mercados. Dicho modelo encontró poca objeción hasta los sesenta, pues el crecimiento industrial fue considerable y se mantuvo la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a finales de esa década surgieron voces críticas que llamaban a liberalizar la economía.

¹ Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, *Series estadísticas históricas de México*.

² Cabe señalar que el crecimiento en 1978-81, aunque históricamente sin precedente, no era sostenible pues se sustentó en un precio real de exportación del petróleo muy por encima de su tendencia de largo plazo y en una muy elevada dependencia del ahorro externo.

El proteccionismo industrial había generado ganancias oligopólicas en algunos sectores y, en forma asociada, un conflicto redistributivo por parte de empresarios, funcionarios y dirigentes sindicales, que buscaban apropiarse de una parte de la renta en detrimento de los consumidores, a quienes no les quedaba más remedio que adquirir mercancías a precio muy superior al internacional y con menor calidad. Asimismo, el campo permanecía postrado y seguía siendo considerable la proporción de la población en pobreza.

En el ámbito macroeconómico, a partir de 1972 se adoptó una política fiscal expansiva (incremento en el gasto sin contrapartida en los ingresos) que se profundizó en la segunda parte de la década, al amparo de los dividendos brindados por la riqueza petrolera. Se inició un proceso de endeudamiento externo y de utilización del impuesto inflacionario, que eventualmente resultaría insostenible.

1.1.1.2 DESEMPEÑO ECONÓMICO (1982-1988)

En 1982 el panorama cambió abruptamente, las condiciones en la economía internacional variaron y se hizo evidente la fragilidad de las finanzas públicas. La economía se contrajo por primera vez en cincuenta años, principalmente por:

- La caída del precio internacional del petróleo, que se inició en la primavera de 1981. El ajuste a la política de precios del crudo de exportación fue lento, por lo que se redujo también el volumen exportado. En consecuencia, se redujeron los ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y también los ingresos del sector público (pues en ambos casos el petróleo tenía un papel estratégico).
- Se incrementó el gasto programable del gobierno a un ritmo muy superior al aumento en los

ingresos públicos (en el periodo 1978-1981);³ existía la percepción de que el precio del petróleo se mantendría elevado por lo que se tomaron decisiones de gasto con la expectativa de mayores ingresos públicos, pero el gobierno no los captó. En consecuencia, se tuvo que abandonar proyectos de inversión socialmente valiosos.

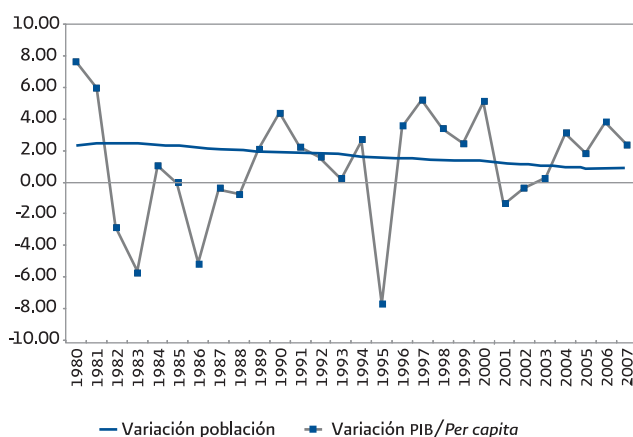
- El gasto público exógeno, que no depende de decisiones internas, creció también al elevarse rápida y considerablemente las tasas de interés en la economía mundial, esto es, por el servicio de la deuda externa pues era ya muy considerable el monto de los empréstitos contratados.
- Como resultado del crecimiento pronunciado en los egresos y la abrupta reducción en los ingresos, el déficit presupuestal del gobierno creció sustancialmente; para su financiamiento se recurrió al impuesto inflacionario y endeudamiento interno y externo. Para agosto de 1982 ya no fue posible cubrir los pagos de capital e intereses, lo que llevó al gobierno a renegociar su deuda con los bancos internacionales acreedores.

La recesión registrada en 1982 marcó pauta para los siguientes años. Entre ese año y 1988, el Producto Interno Bruto (PIB) mantuvo un crecimiento real de 1.8% (al que corresponde una tasa promedio anual de 0.23%) (CONAPO, 2004). Asimismo, el incipiente crecimiento del PIB fue insuficiente para compensar el ritmo ascendente de la población. La evolución promedio del PIB por habitante fue -1.99% anual, contracción que, al menos desde la década de los treinta, no había ocurrido (véase gráfica I.1).

Como ya se mencionó, el desequilibrio en las finanzas públicas fue financiado, en buena medida, con deuda (interna y externa), e impuesto inflacionario. La inflación, medida por el cambio

³ La expansión de la demanda agregada, asociada a un crecimiento en los egresos públicos sin contrapartida en los ingresos, empezó antes (en 1972) y se exacerbó en el periodo 1978-81.

GRÁFICA I.1. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB/ Per Capita Y DE LA POBLACIÓN, 1980-2007



Fuente: INEGI y CONAPO.

porcentual en el Índice de Precios al Consumidor, se elevó en 4 030.75% entre noviembre de 1982 y noviembre de 1988 (un promedio anual de 85.84%). Como se ilustra en el cuadro I.1., dicha cifra fue casi diez veces mayor a la de los seis años precedentes y más de 30 veces superior a la del periodo 1970-1976.

CUADRO I.1. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN 1970-1988

NOVIEMBRE 1970-NOVIEMBRE 1976	125.90 %
NOVIEMBRE 1976-NOVIEMBRE 1982	417.70 %
NOVIEMBRE 1982-NOVIEMBRE 1988	4 030.75 % ^A

A/ Fuente: Banco de México. Calculadora de inflación; <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCalculadora>

El impuesto inflacionario es costoso para la sociedad por al menos tres motivos:

- Hace inviable el crecimiento económico en el largo plazo.
- Genera pérdida de eficiencia en la asignación de recursos y mayores costos de transacción.

- Es regresivo, por lo que los pobres pagan una parte desproporcionada.

La conjugación del anémico crecimiento económico y la utilización sustancial del impuesto inflacionario como forma de financiamiento del déficit público propiciaron un retroceso significativo en el bienestar social, que redundó en:

- Pérdida de empleo.
- Caída del ingreso real de las familias: tan sólo entre 1982 y 1988, el salario mínimo perdió 32.5% de su valor.⁴
- Incremento en la pobreza.
- Proliferación de la economía informal.

En noviembre de 1987 se instrumentó un programa de estabilización (reducción del gasto público, aumento en los ingresos del gobierno, restricción monetaria y concertación de precios de productos prioritarios y salarios) que permitió una disminución substancial de la tasa de inflación, de 159.2% en 1987 a 51.7% en 1988; la tasa de inflación mensual se redujo de 14.8% en diciembre de 1987 a 2.1% en diciembre de 1988.

Se inició entonces la reforma de la economía. En 1986, México se sumó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés),⁵ con lo que se redujeron las restricciones cuantitativas y arancelarias a las importaciones.⁶ Asimismo, se inició un proceso de racionalización de la participación

⁴ La evolución del salario mínimo no necesariamente refleja las condiciones del mercado de trabajo, por lo que puede ocurrir que el salario de equilibrio para algunas regiones y actividades esté por encima del mismo, lo cual propicia que se vuelva menos indicativo del ingreso percibido por los trabajadores; se consideró el promedio del salario mínimo en las zonas A, B y C del cuadro histórico de salarios mínimos (1982-2008) del SAT.

⁵ El GATT (General Agreement on Trade Tariffs) se convirtió en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994.

⁶ En noviembre de 1987 se tomaron dos medidas cruciales de apertura comercial: 1) se eliminaron los permisos de importación y 2) se redujo el arancel máximo de 45% a 20%.

del Estado en la economía con el cierre de empresas paraestatales que ya no eran viables y la privatización de otras. Se hizo evidente que la reforma de la economía era imposible sin una reforma del Estado, que replanteara la relación entre ambos.

I.1.1.3 DESEMPEÑO ECONÓMICO (DICIEMBRE 1988-DICIEMBRE 1994)

Un requisito indispensable para consolidar el ajuste macroeconómico era aliviar la carga financiera de los pasivos externos del gobierno. En julio de 1989 se llegó a un acuerdo con la banca comercial acreedora que permitió reducir el valor nominal de la deuda pública externa. El acuerdo permitió que el monto de los pasivos externos del gobierno reflejara su verdadero valor de mercado (los bonos de la deuda pública se comerciaban a un valor aproximadamente un tercio menor al que nominalmente tenían).

La inflación promedio anual en 1988-1994 fue de 15.64% y descendió hasta 7.05% en 1994. No obstante, la disminución fue efímera. El costo de alcanzar el equilibrio interno (inflación de un solo dígito) fue un severo desajuste en las transacciones con el exterior que se fue acentuando y a la larga resultó insostenible. Ello se debió a un régimen de tipo de cambio prácticamente fijo que impedía que el precio del dólar se determinara en el mercado, pese a una creciente apreciación de la moneda nacional.⁷

En el ámbito microeconómico se adoptaron medidas de cambio estructural (con la finalidad de fortalecer la eficiencia y el crecimiento económico) que le dieron continuidad a las que se iniciaron en el periodo anterior. Mención especial merece la entrada en vigor

del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el primero de enero de 1994, que permitió profundizar e institucionalizar la apertura comercial que había iniciado en 1986 con la entrada de México al GATT. Dicha medida traería consigo un fuerte crecimiento, tanto absoluto como relativo, del valor de las exportaciones y de las importaciones.

Se reorientó la participación del Estado en la economía a través de un amplio proceso de privatización de empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias, se modificó el marco legal para permitir el ingreso de flujos adicionales de inversión extranjera (IED), se eliminaron barreras legales a la incursión de capital privado en distintos sectores, se desreguló el régimen de propiedad de la tierra y se derribaron barreras que impedían la inversión privada en algunos sectores (por ejemplo, pesca y operación de carreteras) y la competencia (como en el caso del autotransporte de carga).⁸

La expectativa era de un mayor crecimiento, el crecimiento promedio del PIB (1989-1994) superó ligeramente al de la población en magnitud apenas lo suficiente para equilibrar los rezagos del periodo anterior. La tasa de crecimiento promedio anual del PIB por habitante fue 1.99%, que prácticamente anuló por completo la caída registrada en el sexenio anterior (-1.99%) (véase cuadro 1.2). No obstante, a ese ritmo el producto por habitante se duplica cada 35 años, lapso que ese considera muy largo.

⁷ Era políticamente inviable adoptar un régimen de tipo de cambio libre, en tanto el Congreso de los Estados Unidos no aprobara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ello ocurrió hasta el 17 de noviembre de 1993).

⁸ Se mantuvieron restricciones (y aún se mantienen) en sectores muy significativos como son exploración y explotación de petróleo, petroquímica, generación de electricidad, telefonía, radio y televisión.

CUADRO I.2. VARIABLES MACROECONÓMICAS Y POBLACIONALES SELECCIONADAS, 1982-2008

PERIODOS	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL			INFLACIÓN PROMEDIO ANUAL ^A
	PRODUCTO INTERNO BRUTO	POBLACIÓN	PIB <i>per capita</i>	
1982-1988	0.22	2.25	-1.99	83.44
1989-1994	3.91	1.88	1.99	15.64
1982-1994	1.92	2.08	-0.15	45.65
1995-1999	2.90	1.47	1.40	24.50
2000-2004	2.52	1.18	1.32	5.63
2005-2008 ^B	3.25	0.88	2.35	4.41
1995-2008	2.86	1.20	1.65	11.65

Nota: A/ La inflación promedio anual se obtiene a partir de la acumulada para todo el periodo (con base en cifras del Banco de México); por ejemplo, para el periodo 1982-1994 la acumulada fue de 9,010.74 por ciento, por lo que el promedio anual es $[(9,010.74/100 + 1)^{1/12} - 1] \times 100 = 1.4555$; que corresponde a 45.55 por ciento anual.

B/ Cifra preliminar: SHCP.

Fuente: INEGI, Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.1.1.4 DESEMPEÑO ECONÓMICO (DICIEMBRE 1994-DICIEMBRE 1999)

El inicio de este periodo coincide con la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) que se celebró en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994. En diciembre de ese año la tasa de inflación anual fue la menor desde enero de 1973.⁹ En contraste, existía un severo desequilibrio externo; era ya insostenible el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que también era imposible mantener baja la inflación. Ese mes, la moneda se devaluó abruptamente,¹⁰ lo cual tarde o temprano ocurriría, aunque la caída del peso fue mayor (y muy

descontrolada) por una inadecuada gestión de la política cambiaria. La devaluación precipitó una crisis financiera que trastocó el sistema de pagos y obligó a modificar la política económica.

A partir de entonces, el gobierno permitió que el tipo de cambio se determinara libremente en el mercado. En los años previos, había sido muy discutible que se hubiese liberalizado la mayoría de los precios de los bienes y servicios, exceptuando al posiblemente más importante de la economía: el tipo de cambio. En la actualidad, catorce años después de que la fuerza de las circunstancias obligó al gobierno a dejar libre el tipo de cambio, no se han vuelto a registrar desequilibrios externos importantes y, presumiblemente ha habido ganancias en eficiencia en la asignación de recursos, pues ahora los precios relativos internos, aunque fluctuantes, se alejan menos de los prevalecientes en la economía internacional.¹¹

⁹ En el periodo enero de 1972-enero de 1973, la inflación medida por el cambio porcentual del Índice de Precios al Consumidor había sido de 6.62%; en contraste, como se menciona líneas arriba, en el periodo diciembre 1993-diciembre 1994 fue de 7.05%.

¹⁰ El tipo de cambio peso/dólar estadounidense, que era de 3.4662 el 19 de diciembre de 1994, pasó a 5.15 el 30 de diciembre de ese año, una caída de 32.7% del valor de la moneda en 11 días, Banco de México, Informe Anual, 1994.

¹¹ Para el caso de los bienes comerciables internacionalmente en mercados competitivos, la teoría económica del comercio plantea que los precios internacionales son un referente adecuado del costo de oportunidad de producirlos, en ausencia de externalidades.

La devaluación precipitó, por un lado, un repunte en la inflación, y por otro, una crisis crediticia. Se contrajo severamente el crédito a la actividad productiva y se elevó vertiginosamente la cartera vencida de los bancos. Ante el riesgo real de insolvencia del sistema financiero, el gobierno de Estados Unidos otorgó un préstamo por 20 mil millones de dólares al gobierno de México que permitió eliminar la volatilidad en el mercado cambiario.

No obstante, en 1995 se registró una abrupta caída en el ingreso real. La crisis financiera pasó a ser de la economía en su conjunto. El PIB real de 1995 se redujo 6.2%. Cuando se desagrega por trimestres, las variaciones porcentuales anuales fueron (INEGI, 2009a):

- Trimestre I = -0.4%.
- Trimestre II = -9.2%.
- Trimestre III = -8.0%.
- Trimestre IV = -7.0%.

La rápida recuperación del crecimiento a partir del primer trimestre de 1996 se debió inicialmente a un sustancial crecimiento de las exportaciones no petroleras. Se incrementó la competitividad de los productos mexicanos en el exterior con el ajuste cambiario y se reorientó la producción al exterior, ante la caída que se registró en la demanda interna. Más adelante, empezó a crecer el consumo y, al alcanzar la economía el pleno empleo de capacidad instalada, eventualmente repuntó también la inversión en capital fijo.

El cambio estructural más importante del periodo fue la reforma de la seguridad social. Se sustituyó para el seguro de retiro el sistema de reparto por uno de capitalización individual. No obstante el nuevo sistema (que sigue vigente) es híbrido pues garantiza una pensión mínima (financiada con recursos fiscales) a aquellos que no alcanzan a cotizar el tiempo suficiente para poder disfrutar de una pensión mayor o igual a ese monto. La evidencia indica que dicha

reforma permite un aumento en el ahorro de las familias significativo pero no muy considerable.¹²

I.1.1.5 DESEMPEÑO ECONÓMICO (DICIEMBRE 1999-DICIEMBRE 2004)

En 1999 se cumplieron cinco años de la celebración de CIPD. Ese año y el siguiente la economía creció a un ritmo sustancial: el PIB creció 3.9% en 1999 y 6.6% en 2000. Sin embargo, en el cuarto trimestre de 2000 el producto agregado registró un descenso que se mantuvo a lo largo de todo 2001, año en que el PIB se contrajo 0.2%. Ello se debió a una desaceleración de la economía mundial, particularmente la de Estados Unidos, cuyo PIB decreció 0.7% en los primeros tres trimestres de 2001; para todo el año la variación fue de +0.9% (BEA, 2008).

La recesión en Estados Unidos fue moderada y breve. En México también, en buena medida por su vinculación al país del Norte, que se manifiesta en que durante la última década alrededor de 85% de las exportaciones mexicanas ha tenido como destino ese país. Los siguientes tres años la economía de México registró crecimiento, aunque las tasas fueron menores a la de los años previos a 2001.

Destaca este periodo por la ausencia de reformas estructurales, que eran (y siguen siendo) necesarias para aumentar los flujos de inversión y su calidad. En cambio, los resultados en materia de estabilidad de precios y equilibrio externo fueron muy positivos. La inflación promedio anual fue 5.63%, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pa-

¹² Los sistemas de capitalización individual son esquemas de ahorro involuntario, por lo que los individuos en promedio reducen su ahorro voluntario, aunque empíricamente se ha visto que el cambio neto en el ahorro es positivo.

gos en ningún momento fue mayor a 2%, por lo que el ingreso de capitales permitió su financiamiento sin contratiempos.

En términos de producto por habitante hubo un crecimiento promedio anual de 1.32% muy similar al de los cinco años previos (1.40%) en los cuales también se registró una recesión y una recuperación, aunque en el primer periodo las fluctuaciones del PIB al alza y a la baja fueron bastante más pronunciadas.

I.1.1.6 DESEMPEÑO ECONÓMICO (DICIEMBRE 2004-DICIEMBRE 2008)

En 2004 se cumplieron diez años de la Conferencia Internacinnal sobre la Población y el Desarrollo. En los cuatro años subsecuentes el producto por habitante ha crecido modestamente (2.35% promedio anual), pero a un ritmo mayor que en periodos precedentes. Las condiciones de estabilidad se mantuvieron e incluso se consolidaron: la tasa de inflación promedio anual fue de 4.41% y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se ha mantenido en torno a 1% anual.¹³

Se han realizado algunas reformas, notoriamente la fiscal y la del sistema de pensiones del ISSSTE en 2007 y la energética en 2008; las primeras para fortalecer las finanzas públicas y la última para ampliar las oportunidades de inversión en el sector. Asimismo, recientemente la Comisión Federal de Telecomunicaciones ha tomado decisiones para fomentar la competencia en los mercados en que tiene jurisdicción. Estos cambios son significativos pero limitados. En todo caso, son los posibles en las actuales circunstancias jurídicas y políticas.

¹³ Vale la pena recalcar que un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no mayor a 2% del PIB, como promedio anual a lo largo del ciclo económico, es deseable para un país en desarrollo; implica la utilización de ahorro externo para financiar proyectos de inversión en un monto prudente.

I.1.1.7 DESEMPEÑO ECONÓMICO DE MEDIANO PLAZO (1982-2008)

El lento crecimiento económico ha caracterizado a la economía de México en los últimos 26 años. La razón no es una elevada tasa de crecimiento de la población, pues en la actualidad es baja y seguirá bajando. De ser superior a 2% anual en la década de los ochenta, pasó a ser menor a 1% en los últimos años y para 2009 se estima que será de 0.8%. El nivel actual es compatible con un grado de avance importante en la transición demográfica, en que la tasa global de fecundidad es cercana a 2.1 que es el nivel de reemplazo intergeneracional.

No ha crecido el producto por habitante por la falta de dinamismo de la producción agregada. En el periodo 1982-2008, el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.41%, que al ajustarla por la tasa de crecimiento de la población, resulta en un crecimiento promedio anual del PIB por habitante de 0.78%. Dicha tasa implica un acumulado para el periodo de 25.3%.

Como se señala líneas arriba, el periodo 1982-1988 fue particularmente recesivo, resultado de decisiones previas de política económica que resultaron insostenibles. Si se considera el periodo 1989-2008, el crecimiento del PIB por habitante es de 1.75%, superior al del periodo 1982-2008. Aún así, de mantenerse ese ritmo, se duplicaría cada 40 años que es un lapso demasiado largo, en términos de las expectativas de la sociedad sobre la evolución de su ingreso y calidad de vida.

I.1.1.8 PANORAMA ECONÓMICO ACTUAL

En la primera mitad de 2008 continuó el alza vertiginosa en el precio de las materias primas, notoriamente los alimentos y la energía, que se venía dando desde 2006. Dichos incrementos propiciaron un repunte de la inflación, que pasó de 3.76% en 2007 a 6.53% en 2008 (Banco de México, 2008b). No

obstante, en la segunda parte del año se observó un descenso pronunciado en el precio del petróleo y otras materias primas, que alivia las presiones en la materia, por lo que muy probablemente el repunte sólo sea transitorio.

En el segundo semestre de 2008 (y con mayor fuerza en el cuarto trimestre) la economía mundial fue impactada por una crisis financiera de magnitudes no vistas desde la década de los treinta. La crisis ha propiciado una reducción de la oferta de crédito en el mundo que ha ocasionado una sustancial caída en la actividad económica a nivel global. En Estados Unidos, el ritmo de crecimiento del PIB ha mostrado una desaceleración significativa.¹⁴ El entorno de incertidumbre, combinado con otros factores, se reflejó en la actividad económica de prácticamente todos los países, sin distinción de nivel de desarrollo o ubicación geográfica.

La caída del ingreso real en Estados Unidos ha propiciado una baja en las exportaciones de México. Durante 2008, el crecimiento anual de las exportaciones totales fue de 7.3%, menor a la de 2007 de 8.8%; sólo en diciembre se registró una caída de 19.7% en comparación con igual mes de 2007 (INEGI, 2009b).

La volatilidad financiera internacional, conjuntamente con la incertidumbre y el deterioro en las perspectivas sobre la economía mundial, específicamente, de Estados Unidos, impacta adversamente a la inversión mexicana. El crecimiento anual acumulado de esta última se redujo de 6.0% en octubre a 5.2% en noviembre de 2008. A menor inversión, menor crecimiento del producto: en 2008, la tasa de crecimiento del PIB de México fue de 1.3% y en el cuarto trimestre el PIB cayó a una tasa real anual de 1.6% (INEGI, 2009c).

Ante la coyuntura recesiva, el gobierno instrumentó medidas de política económica contracíclica para reactivar la economía. El Congreso de la Unión aprobó un programa de gasto público expansivo, que conlleva un incremento en el déficit público esperado. La idea es que al aumentar el gasto gubernamental se incremente el ingreso real y el empleo, lo que a su vez dinamizaría el consumo privado que es el componente más grande de la demanda agregada.

I.1.2 PERSPECTIVAS Y ASUNTOS PENDIENTES EN LA AGENDA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

La economía mexicana presenta fortalezas estructurales sobre las cuales es posible sustentar una agenda pública para el desarrollo:

- El tamaño del mercado interno, conformado por más de 100 millones de personas (ocupa el lugar número doce en importancia en el mundo).
- Se ha diversificado la estructura productiva y de exportación: primero, al disminuir la participación del sector primario, y después, al bajar la dependencia comercial y fiscal del petróleo. En 2007, 81% del total de las exportaciones provenía del sector manufacturero (Porter y Schwab *et al.*, 2008).
- Presencia del llamado bono o dividendo demográfico: ante el cambio en la estructura por edades de la población, en los próximos años seguirá disminuyendo la tasa de dependencia demográfica.¹⁵ Se reducirá aún más la proporción de jóvenes (0-14 años) y viejos (65 años y más) respecto de la población en edad de trabajar (15 a 64 años).

¹⁴ De acuerdo con el Bureau of Economic Analysis la economía de Estados Unidos decreció 6.2% en el cuarto trimestre de 2008.

¹⁵ La tasa se define como el número de habitantes que tienen de 0 a 14 y de 65 o más años de edad, dividido por el número de habitantes en edad laboral (de 15 a 64 años) y multiplicado por cien.

¿Cómo se puede explicar el lento crecimiento económico mexicano más allá de la actual crisis financiera internacional? Entre otras causas están:

- Restricciones institucionales a la inversión en sectores estratégicos.
- Montos insuficientes de inversión en infraestructura y capital fijo.
- Limitada innovación y desarrollo tecnológico.
- Insuficiente calidad de la oferta de servicios educativos.

En primer término, no puede haber inversión adicional en algunos sectores cuando sólo el gobierno está legalmente facultado para llevarla a cabo. Tampoco ocurrirá cuando la regulación de un mercado es inhibitoria de la libre concurrencia a la actividad.

En segundo lugar, la inversión en capital fijo es importante en sí misma, pues a mayor capital por unidad de trabajo (o por unidad de tierra) mayor productividad del trabajo (o de la tierra) y mayor ingreso de los factores de producción.

Tercero, la inversión impacta favorablemente los procesos de aprendizaje en la producción (*learning-by-doing*) y formación de recursos humanos. Dichos impactos son pertinentes para países de industrialización intermedia, en los que normalmente no se registran los avances tecnológicos de frontera.

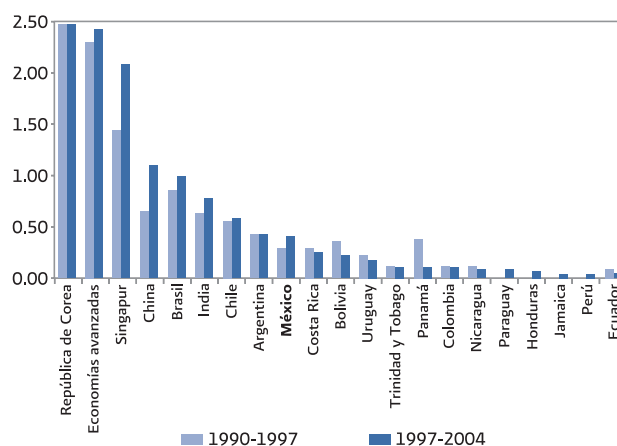
El crecimiento económico encuentra en la transformación productiva una de sus manifestaciones más evidentes, así como también una de sus causas determinantes. El crecimiento no suele ser equilibrado: viene aparejado con la aparición de nuevas tecnologías, productos y empresas, que también lo causan, en tanto que desaparecen o pierden dinamismo actividades cuya competitividad se deteriora como consecuencia de esos avances. Esta visión del crecimiento sitúa como una de sus fuerzas motrices a la innovación, definida en forma amplia como la introducción de nuevas formas de hacer las cosas, incluyendo nuevas estructuras organizacionales, nuevos procesos y productos (Jiménez, 2008).

1.1.3 AVANCES DE MAYOR RELEVANCIA EN TÉRMINOS DE COMPETITIVIDAD

No es fácil cuantificar el esfuerzo innovador y sus resultados, porque una buena parte de estos últimos son de naturaleza intangible. Se suele recurrir a indicadores indirectos de esfuerzo, como la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y los recursos públicos y privados que se orientan a empresas o programas innovadores.

Respecto a las economías avanzadas y las economías asiáticas de industrialización reciente, América Latina muestra un importante rezago en I+D. Como muestra la gráfica 1.2, en la mayoría de las economías incluidas la inversión en I+D es muy baja y no se observan incrementos significativos entre los dos periodos considerados. En la región, Brasil exhibe los mayores niveles de inversión en I+D, a considerable distancia de los países que le siguen: Chile, Argentina y México. En los países avanzados, un promedio

GRÁFICA 1.2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ECONOMÍAS AVANZADAS Y PAÍSES ASIÁTICOS: INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 1990-2004
(Porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Jiménez, Luis Felipe. 2008. "Capital de riesgo e innovación en América Latina". Revista de la CEPAL 96. Diciembre <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/34910/RVE96Jimenez.pdf>

superior a 60% de la inversión en I+D es realizado por empresas privadas. En los países latinoamericanos para los cuales se cuenta con información, la mayor parte de la inversión en I+D es realizada por el gobierno o financiado por éste, o por las universidades. Las empresas de estos países han recurrido poco a estrategias de innovación.

Apoyar la innovación requiere de la construcción de un sistema que en cada etapa del proceso supere las dificultades específicas que obstaculizan su financiamiento. Es conveniente promover el capital de riesgo como instrumento de apoyo a los nuevos emprendimientos, en particular aquellos con un mayor contenido innovador.

I.1.4 RETOS QUE ENFRENTA LA ECONOMÍA MEXICANA A FIN DE SER MÁS PRODUCTIVA Y CREAR MÁS EMPLEOS

Un importante número de debilidades socava la competitividad mexicana. Eso incluye sus débiles instituciones públicas (lugar 97) y la violencia ascendente dentro del país (lugar 123) ((Porter y Schwab *et al.*, 2008). También es problemático su mercado laboral inflexible (lugar 99), caracterizado por regulaciones laborales que obligan a pagar al empleador impuestos y contribuciones sociales altos. Además, el sistema educativo (lugar 74) falla en proveer a la economía de la fuerza laboral calificada necesaria, especialmente científicos e ingenieros (lugar 105).

Por otro lado, el mercado de bienes sufre de una inadecuada competencia, tanto extranjera como interna, con sectores económicos claves como las telecomunicaciones y la energía cerrados a la competencia y regulados en exceso. La administración actual ha logrado aprobar en el Congreso algunas reformas dirigidas a la corrección paulatina de estos problemas, inclusive reformas en los sistemas de justicia y de pensiones.

En las circunstancias actuales de recesión a escala global, se vuelve particularmente trascendente

ahondar en la agenda de cambio estructural. En el corto plazo, el reto es evitar caer en recesión y, si se cae en ella, que sea lo menos profunda y más breve posible. En el mediano plazo, el reto es que el crecimiento del PIB por habitante sea mayor al de las últimas tres décadas. En la agenda pública deben posicionarse temas como los siguientes:

- Ampliar aún más las oportunidades de inversión en el sector energético (hidrocarburos y electricidad).
- Combatir los monopolios, dotando de facultades adicionales a la autoridad de regulación antimonopolios (Comisión Federal de Competencia).
- Consolidar los cambios regulatorios promotores de mayor competencia en el sector de telecomunicaciones.
- Adecuar la legislación laboral para brindar mayor flexibilidad al mercado de trabajo.
- Ampliar la cobertura de servicios sociales fundamentales (salud pensiones, educación) sin socavar las finanzas de los institutos de seguridad social e impulsando a la generación de empleo en el sector formal.
- Impulsar políticas públicas para elevar la calidad de la educación y la salud.

Se pueden resumir los factores que lograrían una mayor competitividad de la siguiente forma:

- Infraestructura de clase mundial. Buenas vías de comunicación y medios de transporte; disponibilidad de agua y energía de calidad, a precios competitivos y ecológicamente sustentables; telecomunicaciones eficientes y tecnologías digitales de rápido acceso y una amplia infraestructura social.
- Educación. Evaluación y concursos de oposición para cargos directivos escolares, computación e inglés en educación básica, así como orientar la educación superior a las necesidades de las nuevas demandas del desarrollo y multiplicar las

opciones de educación técnica-profesional y de capacitación laboral.

- Entorno regulatorio. Las regulaciones son necesarias para ordenar los excesos del mercado y permitir que el Estado cumpla con determinados objetivos de política pública.
- Innovación y desarrollo tecnológico. Como se explicó en el apartado anterior, se requiere financiamiento y ahorro para lograr que México invierta más en investigación.
- Un marco sólido de certidumbre jurídica, seguridad física y confianza social para alcanzar un desarrollo sostenido y elevar los niveles de competitividad internacional (Granados, 2004).

Además, México debe considerar los problemas que la crisis financiera actual generará en el corto plazo:

- Ante una menor tasa de crecimiento del PIB, se tendrá una menor recaudación, tanto tributaria como no tributaria.
- La economía mexicana depende del petróleo, cuya producción es declinante, y si bien el ingreso derivado de las exportaciones del petróleo aumentó durante el tercer trimestre de 2008, el precio del petróleo está disminuyendo en el mercado internacional. Esto sugiere una menor entrada de divisas.
- En un entorno de falta de liquidez, la inversión extranjera reducirá considerablemente sus montos respecto al año anterior.
- El valor de las exportaciones ha disminuido durante 2008.
- La inflación ha ido en aumento.
- El desempleo también ha aumentado.

El menor crecimiento del PIB en 2008 (1.3%) estuvo acompañado de una desaceleración de la demanda de trabajo y, en forma asociada, mayor desempleo.¹⁶ Por otra parte, el indicador de ocupación

¹⁶ Dicha tendencia es notoria al considerar estimaciones del Banco de México acerca de los indicadores de empleo provenientes de la

que corresponde al sector formal de la economía, representado por el número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), también mostró una desaceleración significativa.

Al cierre de diciembre 2008, el número de trabajadores asegurados en el IMSS se situó en 14 062 552 personas, lo que implicó una reducción anual de 37 535 plazas, (0.27%) cuando al cierre de 2007 hubo un incremento de 3.87%.¹⁷

I.2 FACTORES DEMOGRÁFICOS E IMPLICACIONES SOCIALES

I.2.1 DIAGNÓSTICO

La transición demográfica es el paso de niveles de mortalidad y de fecundidad altos y sin control a niveles bajos y controlados. En México ha sido vertiginosa: de un promedio de aproximadamente siete hijos por mujer en 1960 a 2.1 en 2008 (CONAPO, 2008b) (véase Capítulo II). La disminución se ha sustentado en:

- El diseño e instrumentación de una política de planificación familiar, cuyo sustento es la ampliación de las oportunidades y capacidades de las personas para ejercer con libertad, información y responsabilidad derechos humanos básicos como el derecho a decidir cuándo y cuántos hijos tener.
- El cambio de la estructura sociodemográfica (urbanización, industrialización, incremento en el capital humano, en especial de las mujeres) que ha elevado el costo de oportunidad para los padres (sobre todo para las madres) de tener hijos.
- La ampliación del acceso a servicios de salud, que contribuye a prolongar la sobrevivencia.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta el INEGI, misma que comprende a la totalidad del mercado de trabajo.

¹⁷ IMSS, nueva metodología.

El descenso de la mortalidad generalmente antecede a la disminución de la fecundidad por varios lustros, lo que provoca alto crecimiento poblacional, y también el inicio de la transición demográfica. La tasa de crecimiento natural comenzó a elevarse de manera sostenida a mediados de la década de los cuarenta hasta llegar a 3% a finales de la década de los cincuenta. A partir de entonces, el crecimiento natural de la población se mantuvo por encima de 3% anual hasta el final de la década de los setenta. En 2006, la población crecía a 1.42% anual y se estima que esta tasa llegará a ser de 1.22% en 2012 (véanse gráficas I.3 y I.4).

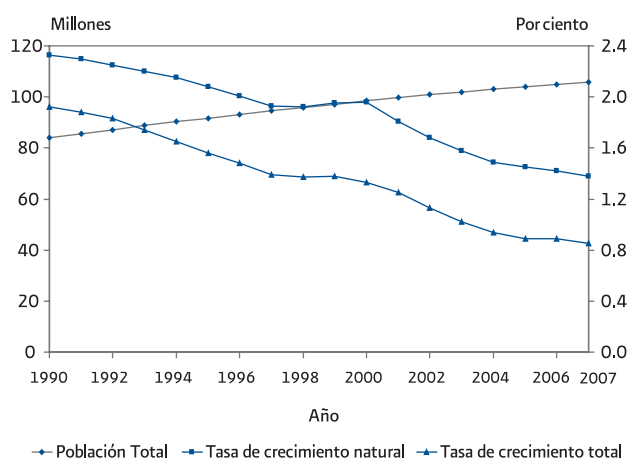
El descenso sostenido de la mortalidad comenzó en el periodo postrevolucionario y se consolidó en la década de los treinta. Entre los principales determinantes de este fenómeno se encuentran la expansión de los servicios educativos, la entonces incipiente concentración de la población en áreas urbanas y la amplia disponibilidad de medios para combatir los padecimientos con mayor incidencia en el perfil de morbi-mortalidad de la población. Entre 1930 y 1943 la tasa bruta de mortalidad (TBM) disminuyó de 26.9 defunciones por cada mil habitantes a 21.4, y para 1960 había caído a 12.8.

Con respecto a la fecundidad, diversos factores de orden estructural, como la urbanización, la industrialización, la difusión de las relaciones mercantiles y la expansión de las relaciones de trabajo asalariado, impulsaron una tendencia a la baja a mitad de la década de los setenta.

El descenso se aceleró a partir de entonces debido a la difusión y disponibilidad de medios voluntarios para la regulación de la fecundidad, impulsada por la nueva política de población. En la década de los noventa y principios del siglo XXI, la fecundidad continuó mostrando una tendencia decreciente, aunque el ritmo de cambio ha sido sensiblemente menor (véase gráfica I.5).

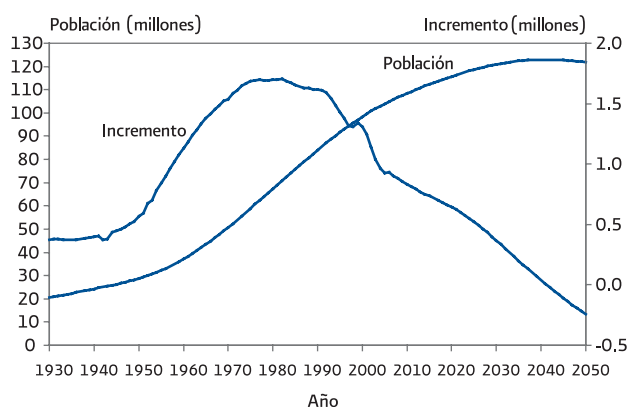
En poco más de tres décadas, la descendencia promedio de las parejas mexicanas disminuyó de más de siete hijos a alrededor de dos, a la vez que la prác-

GRÁFICA I.3. POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO TOTAL Y NATURAL, 1990-2007



Fuente: CONAPO (Indicadores demográficos básicos 1990-2030).

GRÁFICA I.4. POBLACIÓN A MITAD DE AÑO E INCREMENTO ANUAL, 1930-2050

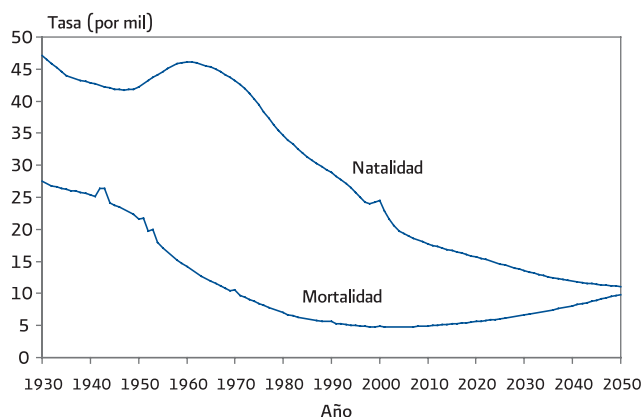


Fuente: Estimaciones del CONAPO.

tica de planificación familiar se generalizó al pasar de 30 a 70% la proporción de mujeres unidas en edad fértil que hacía uso de medios de regulación de la fecundidad, entre 1976 y 2006 (CONAPO, 2008b).

El descenso de la fecundidad redujo las presiones que el elevado crecimiento demográfico ejercía sobre

GRÁFICA I.5. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO, 1930-2050



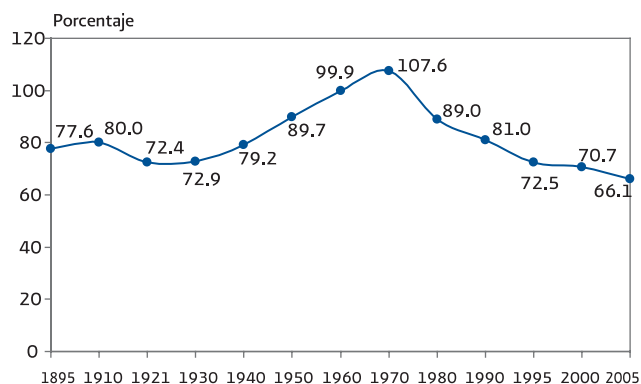
Fuente: Estimaciones del CONAPO.

los esfuerzos de desarrollo económico y social, al mismo tiempo que favoreció la incorporación de la mujer a la vida económica y social, y una mayor equidad entre hombres y mujeres. A su vez, la esperanza de vida se incrementó de 71.7 a 75.3 años entre 1992 y 2009. Esto creó un marco de mayor certidumbre y una visión de largo plazo que incentivó la inversión en capital humano y contribuyó a fomentar un espíritu de previsión entre los individuos y las familias.

La tasa de dependencia, que señala el número de dependientes por individuos en edad de trabajar, ha disminuido considerablemente en las últimas décadas. Esto explica parte de los cambios en los niveles de pobreza que ha habido en México en ese lapso (véase gráfica I.6) (Urzúa y Brambila, 2008).

Asimismo, entre 2005 y 2030 la población en edad laboral alcanzará su mayor participación relativa en el total y la tasa de dependencia será menor a 60 dependientes por cada cien personas en edad laboral (CONAPO, 2008b). Bajo ciertas condiciones, esta ecuación permitirá incrementar significativamente el potencial productivo del país.

GRÁFICA I.6. RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1895 A 2005



Nota: Los porcentajes representan el número de personas en edades dependientes (0-14 y 60 y más años) por cada cien en edad económicamente productiva (15-59 años). Para 1895 y 1910 la concentración por grandes grupos de edad fue de 0 a 15 años, de 16 a 65, y 66 y más años. Para 1921, 1930, 1940 y 1980 fue posible reunir los grandes grupos de edad como convencionalmente se utilizaban; a saber, 0 a 14 años, 15 a 64 y 65 y más años. No se incluyó información de 1900, ya que la población fue agrupada en parámetros no comparativos.

Fuente: INEGI, 2006.

I.2.2 AVANCES DE MAYOR RELEVANCIA EN MATERIA POBLACIONAL

Se han registrado avances en diversos indicadores de salud y educación desde 1992, producto del crecimiento en cobertura de servicios básicos (véase capítulos II, III, IV y VII).

I.2.2.1 SALUD

El número de defunciones de menores de un año por cada mil nacidos se redujo de 31.5 a 14.7 entre 1992 y 2009, y la mortalidad materna, que en 1990 era de 89 defunciones por cada 100 mil, había disminuido a 55.6 en 2007.

1.2.2.2 EDUCACIÓN

1.2.2.2.1 Cobertura nacional

- El porcentaje de jefes de familia con educación básica o más aumentó de 29.9% en 1992 a 47% en 2006.
- La cobertura de primaria y secundaria fue de más de 90% de la población en edad de acudir a la escuela.

1.2.2.2.2 Cobertura a la población en pobreza (20% con menor ingreso, periodo 1992-2006)

- El porcentaje de niñas y niños entre 8 y 12 años que no asistían a la escuela pasó de 8.9 a 3.5%.
- Las niñas y niños entre 13 y 15 años que trabajaban y no asistían a la escuela se redujo de 15.6 a 9.8%.
- Las proporción de personas analfabetas de 15 años y más disminuyó de 26.8 a 20.8%, y el porcentaje de personas de 15 años y más con primaria incompleta pasó de 64.8 a 44.8 % (CONEVAL, 2008).

1.2.3 RETOS DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA

Si bien 93.2% de los partos fue atendido por personal médico en 2006, hay diferencias importantes por entidad: en Chiapas y Guerrero sólo 68 y 78.4% de los partos, respectivamente, fue atendido por personal médico. Estas dos entidades, junto con Oaxaca, son las que tienen las tasas de mortalidad materna más altas del país: Chiapas 81.5, Guerrero 97.7 y Oaxaca 102 por cada cien mil nacidos vivos (véase Capítulo IV). La falta de información, así como factores geográficos (como la atomización, dispersión e incomunicación de la población rural) impiden, muchas veces, que las mujeres tengan acceso a servicios adecuados.

Se requiere también ampliar la cobertura de la educación media superior y superior, ya que sigue

por debajo de 60% (CONEVAL, 2008). Asimismo, en comparación con países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que participaron en la prueba PISA 2006,¹⁸ México ocupaba en ese año el lugar 18 de 26 países en las pruebas de matemáticas (véase Capítulo VII). El avance ha sido lento desde 2000, ya que México registra 23 puntos por debajo del promedio de este conjunto de países.

En materia de servicios básicos, el reto actual de la política pública es igualar la cobertura entre regiones y mejorar su calidad y alcanzar la cobertura universal.

1.3 LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU EFECTO SOBRE LA POBREZA

1.3.1 DIAGNOSTICO DE LA POBREZA (1992-2006)

A partir de la metodología para medir la pobreza por ingresos que desarrolló el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y que el gobierno adoptó como oficial, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (véase Capítulo VIII), define tres niveles de pobreza:¹⁹

- **Pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. 20.3

¹⁸ PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de la OECD.

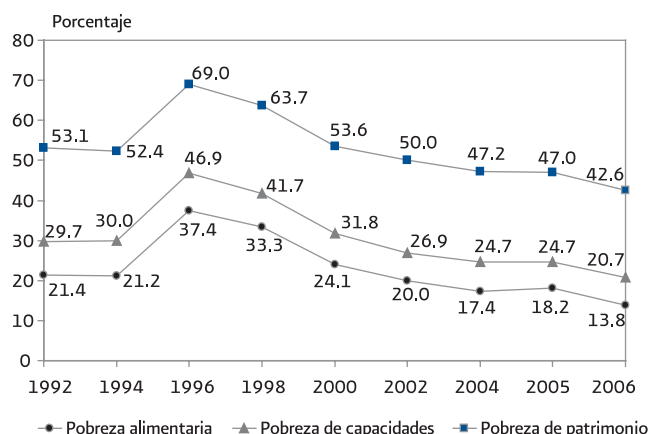
¹⁹ El diagnóstico de pobreza compara en casi todos los rubros al periodo 1992-2006 con el periodo 1996-2006, ya que la crisis económica de 1995 representa un parteaguas para el estudio de la pobreza de este periodo, pues rompe con el proceso de estabilización y disminución de pobreza que se venía dando gracias al compromiso del gobierno con una política social eficiente y coherente (véase apartado 1.3.1.2.1 *Crisis de 1995*).

millones de personas salieron de la pobreza alimentaria entre 1996 y 2006, pero 14.4 millones de personas se encontraban en esta situación al final del periodo de referencia (véase gráfica 1.7). En el periodo 1992-2006, la incidencia de la pobreza alimentaria se redujo de 21.4% a 13.8%.

- **Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines. En 2006 había 21.7 millones de personas en situación de pobreza de capacidades, mientras que en 1996 fueron 43.4 millones.
- **Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Si bien en este rubro hubo una disminución significativa entre 1992 y 2006 de 53.1% a 42.6% de la población total, la disminución en el número absoluto de pobres patrimoniales fue sólo de 1.5 millones de personas: de 46.1 a 44.7 millones en el periodo de referencia, lo cual se explica por el crecimiento de la población.
- **No pobres:** entre 1996 y 2006 el número de personas que no estaban en pobreza de ningún tipo creció de 28.7 millones a 60.1 millones, un aumento de más de 30 millones en un periodo en que la población total se incrementó en poco menos de 12 millones (CONEVAL, 2008; CONAPO, 2008b).

Se puede constatar que si bien la pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio) ha disminuido, la distancia entre estos niveles de pobreza se mantiene constante, por lo que la disminución de la pobreza ha sido pareja entre distintos grupos de ingreso.

GRÁFICA 1.7. INCIDENCIA DE LA POBREZA 1992-2006 (PORCENTAJE DE PERSONAS)



Fuente: CONEVAL: Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008.

1.3.1.1 POBREZA RURAL Y URBANA

La pobreza rural ha disminuido con mayor intensidad que la urbana pero a partir de una base más elevada. En las localidades rurales de menos de 15 mil habitantes, la pobreza alimentaria es mayor que en el ámbito urbano (véase cuadro 1.3): en 2006 24.5% del total de población rural estaba en pobreza alimentaria, mientras que en el ámbito urbano la proporción era de 7.5%. De los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 9.4 millones se ubicaban en zonas rurales y 5 millones en zonas urbanas.

Asimismo, la pobreza de patrimonio aquejaba en 2006 a 54.7% de la población rural, mientras que en las zonas urbanas ascendía a 35.6%. En números absolutos, era mayor el número de personas en pobreza de patrimonio en el medio urbano (de 23.6 millones), respecto al ámbito rural (21.1 millones), lo cual refleja que la población rural total es apenas un tercio de la población urbana total.

CUADRO I.3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1992-2006 EN EL MEDIO RURAL Y URBANO

CONDICIÓN DE POBREZA	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
NACIONAL								
HOGARES (%)								
ALIMENTARIA	16.4	16.1	29.1	26.3	18.5	15.6	13.8	10.6
DE CAPACIDADES	23.1	23.2	38.0	33.9	25.2	21.4	19.9	16.1
PATRIMONIO	44.5	43.6	60.2	55.7	45.7	42.4	39.7	35.5
PERSONAS (%)								
ALIMENTARIA	21.4	21.2	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	13.8
DE CAPACIDADES	29.7	30.0	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	20.7
PATRIMONIO	53.1	52.4	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	42.6
URBANA								
HOGARES (%)								
ALIMENTARIA	9.7	8.0	20.7	16.5	9.7	8.5	8.7	5.9
DE CAPACIDADES	15.4	13.7	29.3	24.2	16.1	13.2	14.2	10.6
PATRIMONIO	36.6	33.4	52.9	47.8	37.3	34.5	34.3	29.3
PERSONAS (%)								
ALIMENTARIA	13.0	10.7	27.0	21.4	12.5	11.3	11.0	7.5
DE CAPACIDADES	20.1	18.3	36.8	30.6	20.2	17.2	17.8	13.6
PATRIMONIO	44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	35.6
RURAL								
HOGARES (%)								
ALIMENTARIA	28.0	30.1	44.1	43.5	34.1	27.8	22.9	19.5
DE CAPACIDADES	36.6	39.4	53.4	50.9	41.3	35.4	29.9	26.5
DE PATRIMONIO	58.2	61.1	73.1	69.6	60.7	56.0	49.3	47.2
PERSONAS (%)								
ALIMENTARIA	34.0	37.0	53.5	51.7	42.4	34.0	28.0	24.5
DE CAPACIDADES	44.1	47.5	62.6	59.0	49.9	42.6	36.2	32.7
DE PATRIMONIO	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	54.7

Fuente: CONEVAL: Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008.

1.3.1.2 POBREZA, CRISIS Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

1.3.1.2.1 Crisis de 1995

La reducción de la pobreza se ha mantenido en el tiempo después de 1995, cuando repuntó severamente por la aguda crisis económica que se experimentó en ese año: al caer el PIB en 6.2% y con una

inflación de 52%, el poder adquisitivo de la población se redujo de forma considerable. En forma asociada, entre 1994 y 1996 la incidencia de la pobreza alimentaria aumentó en cerca de 16 millones de personas. Recuperar los niveles previos a la crisis tomó tiempo; no fue hasta 2000 que se alcanzaron niveles de pobreza parecidos a los preexistentes.

1.3.1.2.2 Ingreso y consumo (2006 respecto de 1992)

El ingreso mensual promedio per cápita de la población fue de 3 191.3 pesos en 1992 y de 3 127.4 pesos en 2006. El valor del consumo mensual en alimentos *per capita* también bajó en ese periodo, pasando de 844.0 pesos en 1992 a 831.77 pesos en 2006.²⁰ Esto significa que la pobreza, medida con ingresos, está muy relacionada con la economía en su conjunto.

1.3.1.2.3 Relación inversa ingreso/pobreza

Durante el periodo 1998-2000, en el cual el crecimiento económico fue relativamente alto y la inflación se redujo, fue notable la reducción en la pobreza medida por ingreso. Lo que en el mediano y largo plazo le sucede a la economía, repercute en sentido

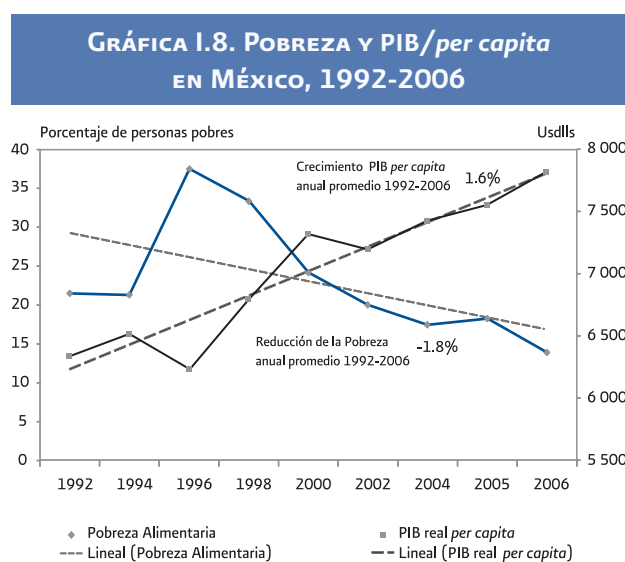
contrario en la pobreza. En general, el PIB y la pobreza tienen evoluciones en forma de espejo: la pobreza es usualmente contracíclica. Durante el periodo 1992-2006, el crecimiento promedio del PIB *per capita* anual fue de 1.6% y la reducción anual promedio de la pobreza alimentaria fue de 1.8% (véase gráfica 1.8) (CONEVAL, 2008).

1.3.1.2.4 Reducción en pobreza (2000-2006)

Entre 2000 y 2006, la pobreza de patrimonio se redujo a nivel nacional de 53.6 a 42.6%, lo cual implica que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 52.7 a 44.7 millones. A su vez, la pobreza alimentaria se redujo de 24.1 a 13.8%, es decir, de 23.7 a 14.4 millones de personas. El cambio es incluso más sustantivo si se considera que en ese lapso la población total aumentó de 98.4 millones a 104.8 millones de habitantes.

En las localidades rurales con menos de 15 mil habitantes, el número de personas en condición de pobreza de patrimonio disminuyó de 26.5 a 21.1 millones, es decir, de 69.2 a 54.7% de la población. En estas mismas localidades, el número de personas en condición de pobreza alimentaria pasó de 16.2 a 9.4 millones, una reducción de más de dos quintas partes, de 42.4 a 24.5% del total.

En las zonas urbanas, el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 26.2 a 23.6 millones. Cuando se incorpora el crecimiento de la población se observa que, en términos relativos, la proporción se redujo en más de un cuarto del total. La pobreza alimentaria pasó de 7.5 a 5.0 millones; la disminución relativa fue de 12.5 a 7.5%, esto es, dos quintas partes de la proporción estimada para el primer periodo.



Fuente: CONEVAL: Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008.

²⁰ Consumo en alimentos se refiere al gasto monetario e ingreso no monetario en alimentos.

CUADRO I.4. MEDIDAS DE DESIGUALDAD DEL INGRESO EN MÉXICO 1992-2006^A

	1992	1996	2000	2004	2005	2006
ÍNDICE DE GINI	52.9	52.4	53.5	50.1	50.9	49.6
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL QUE OBTIENE 10% DE LAS PERSONAS CON MAYORES INGRESOS	42.2	41.7	42.5	39.5	40.1	39.2
PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL QUE OBTIENE 20% DE LAS PERSONAS CON MENORES INGRESOS	3.8	3.7	3.4	4.0	3.8	4.2
RAZÓN ENTRE EL INGRESO TOTAL DEL DÉCIMO Y EL PRIMER DECIL	31.3	32.9	36.1	30.4	30.9	26.1

Nota: A/ La medida del ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita definido por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza.
Fuente: Coneval: Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008.

I.3.2 DESIGUALDAD (1992-2006)

I.3.2.1 DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO

En cuanto a la distribución del ingreso en 1992, de acuerdo con estimaciones del CONEVAL basadas en la ENIGH (1992 y 2006), el grupo que incluye al 10% más pobre de la población obtenía 1.4% de los ingresos, y en 2006 1.6%, mientras que el 10% con mayor ingreso concentraba 42.2% y 39.2% del ingreso, respectivamente.

Si bien existe una mejoría puntual en el índice de Gini entre 1992 y 2006, el cambio no es sustancial. De hecho, la razón del ingreso total del decil de más riqueza y el de menor riqueza tenía los mismos niveles en 2005 que en 1992, por lo que los índices de desigualdad permanecieron prácticamente constantes durante el periodo (véase cuadro I.4).

I.3.2.2 DISPARIDADES REGIONALES

I.3.2.2.1 Pobreza

Las diferencias se manifiestan también entre estados y municipios. En 2005, de los 2 454 municipios que integran el país, 501 municipios tenían más de la mitad de su población en pobreza alimentaria (CONEVAL, 2007a). Estos municipios son predomi-

nantemente indígenas, y están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso, principalmente en la región sur-sureste del país. Si bien ahí se encuentra la mayor pobreza del país, el costo de llevar la ayuda también es muy alto, por lo que es deseable resolver los problemas generados por la dispersión geográfica de la población con mayores carencias del país y fomentar su integración al desarrollo social.

En 2005 la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria fue Chiapas, con 47% de su población en esta situación. Le siguieron Guerrero (42%) y Oaxaca (38.1%). Por el contrario, las entidades federativas con menor incidencia de pobreza alimentaria fueron Baja California (1.3%), Nuevo León (3.6%) y Baja California Sur (4.7%). La situación de la pobreza de capacidades y de patrimonio es prácticamente la misma que para la alimentaria: en primer lugar, se encuentra Chiapas con 55.9 y 75.7 puntos porcentuales, respectivamente, en seguida Guerrero (50.2% y 70.2%) y Oaxaca (46.9% y 68%) (CONEVAL, 2007b).

I.3.2.2.2 Marginación

Con base en el Índice de marginación, que considera cuatro dimensiones estructurales de este fenómeno: la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos mo-

netarios insuficientes y la residencia en localidades pequeñas, se observa que 365 municipios tenían en 2005 muy alto grado de marginación y concentraban a 4.3% de la población.

En ellos, la mortalidad infantil promedio asciende a 36 defunciones por cada mil nacidos vivos, con una fecundidad promedio de 3.6 hijos por mujer, situación equivalente a la que registraba el conjunto del país hace más de dos décadas. En el extremo opuesto, con muy bajo nivel de marginación, se encuentran 279 municipios, en los que reside 57% de la población del país. En éstos el nivel de la mortalidad infantil promedio es de once defunciones por cada mil nacidos vivos, lo que representa menos de una tercera parte de los que fallecen en los municipios de muy alta marginación.²¹

Por su parte, la estimación del Índice de marginación a nivel localidad 2005 señala que 27 365 localidades tienen grado de marginación muy alto, donde residen 3.2 millones de personas, es decir, 3.2% de la población nacional. En éstas, 41% de la población de 15 años o más es analfabeta y 66% no concluyó la primaria. A su vez, 37% de las viviendas no cuenta con drenaje ni excusado, 35% carece de energía eléctrica y 71% no dispone de agua dentro de la vivienda o del terreno (CONAPO, 2007).

Asimismo, 47 239 localidades tienen grado de marginación alto. En ellas viven 14.6 millones de personas, 14.2% del total de habitantes, y 22% de la población de 15 años o más no sabe leer ni escribir y 48% no completó la primaria. Adicionalmente, 19% de las viviendas no tiene drenaje ni excusado, 7% carece de electricidad y 35% no cuenta con agua en el domicilio.

Chiapas, Oaxaca y Guerrero son, por mucho, las entidades con la mayor proporción de población que reside en localidades con alto y muy alto grado de marginación, con 58, 55 y 47% de sus habitantes,

respectivamente. De hecho, estos estados son los únicos, como tales, clasificados con grado de marginación muy alto en 2005 (CONAPO, 2006a).

1.3.2.2.3 REZAGO SOCIAL

Con base en el Índice de rezago social, que incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar, se observa que Chiapas, Guerrero y Oaxaca también registran los mayores niveles.

Existen 106 municipios de muy alto grado de rezago social en los que la incidencia de pobreza alimentaria está por encima de 40%. En estos municipios residen 1 399 336 habitantes. Asimismo, en 2005 existían 274 municipios con incidencia de pobreza alimentaria mayor a 60%, casi todos con alto o muy alto grado de rezago social (CONEVAL, 2008).

1.3.3 AVANCES DE MAYOR RELEVANCIA EN EL COMBATE A LA POBREZA

1.3.3.1 ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

En los últimos años se ha institucionalizado la política de desarrollo social en México. El ejecutivo federal ejerce su rectoría, fundamentalmente mediante el quehacer de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

1.3.3.1.1 SEDESOL

El 25 de mayo de 1992 se creó la SEDESOL a partir de la fusión de las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y de Programación y Presupuesto (SPP).

²¹ Estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las funciones de la SEDESOL, entre las que se encuentran:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales.
- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población.
- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.
- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos.

1.3.3.1.2 Ley General de Desarrollo Social

En 2004 fue de gran relevancia para la institucionalización de la política social la publicación de la Ley General de Desarrollo Social. En ella se establecen las obligaciones del gobierno, las instituciones responsables del desarrollo social y se definen los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social, cuyos objetivos son:

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades,

así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

- Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.
- Fortalecer el desarrollo regional equilibrado.
- Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Asimismo, esta ley indica que la política nacional de desarrollo social debe incluir como vertientes la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; la seguridad social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

Por otro lado, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales.

Otorga facultades al Ejecutivo Federal para definir las zonas de atención prioritaria (e instruye a la Cámara de Diputados a emitir la Declaratoria correspondiente), a efecto de asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Reconociendo la transversalidad de la política social, la Ley General de Desarrollo Social ordenó la creación de tres órganos para asegurar la coordinación, colaboración y concertación del Gobierno Federal (a través de la SEDESOL) con los distintos actores vinculados con el desarrollo social:

- Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la cual están representados los órdenes locales de gobierno.
- Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que es un ente de coordinación de las dependencias del ejecutivo federal relacionadas con la política social.
- Consejo Consultivo de Desarrollo Social, que es una instancia para la participación ciudadana en la política de desarrollo social.

1.3.3.1.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Se creó el FAIS de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal para “el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema” (SEDESOL, 2008a). Es uno de los siete fondos que integran el Ramo 33 y el programa descentralizado más importante para combatir la pobreza. Los recursos provienen del presupuesto federal y son ejecutados por los órdenes locales de gobierno con base en la normatividad vigente.

El FAIS cuenta con recursos equivalentes a 2.5% de la Recaudación Federal Participable y se divide en dos fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

La distribución interestatal de los recursos del FAIS, se realiza conforme a la fórmula descrita en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. Se consideran criterios de pobreza extrema que giran alrededor de cinco necesidades básicas: ingreso *per capita* del hogar, nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar.

1.3.3.2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

1.3.3.2.1 Transferencias condicionadas: PROGRESA

En agosto de 1997 México inició con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) la sustitución de subsidios generalizados y focalizados en el consumo por transferencias de ingreso dirigidas a la población en pobreza extrema, las cuales están condicionadas a la asistencia a unidades de salud y a la escuela, con el objeto de aumentar el capital humano de las familias beneficiarias, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Levy, 2007).

Para esto, PROGRESA ofrecía:

- Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares para fomentar la asistencia escolar.
- Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas, a lactantes y a los niños menores de dos años.
- Transferencias monetarias para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar (Dieterlen, 2000).

El método de focalización de PROGRESA partía de ubicar a localidades pobres y, dentro de ellas, a las familias en pobreza. Para ello, había un padrón definido a partir del Índice de marginación. El programa alcanzó una cobertura de 3.14 millones de familias, ubicadas en 68 282 localidades: 66 126 rurales, 1 911 semiurbanas y 245 urbanas (*Oportunidades*, 2001).

Por otro lado, redefinió el concepto de corresponsabilidad, que tenía que ver con el compromiso de los padres para que los niños fueran a la escuela y todos los miembros de la familia asistieran al centro de salud y siguieran las indicaciones en materia de higiene y nutrición.

El programa era evaluable por su diseño *ex profeso*. Era posible medir, con indicadores objetivos, el impacto real del programa sobre la población que buscaba beneficiar, determinar su éxito y los ajustes que en un momento dado podía requerir, así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos (Lendo, 2004).

Una crítica recurrente al PROGRESA fue su limitada cobertura, particularmente el hecho de que se concentraba exclusivamente en el sector rural y desatendía la pobreza urbana. Se cuestionaba también el hecho de que muchas familias en situación de pobreza extrema no eran atendidas por el programa.

1.3.3.2.2 Transferencias condicionadas: Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades brindó continuidad al PROGRESA en 2000, ampliando su cobertura hasta incluir cinco millones de familias beneficiarias, es decir, 25 millones de personas. Su característica esencial es que se pretende que sea transitorio. En este sentido, por un lado, aumenta el ingreso presente de las familias que viven en pobreza de capacidades a través de transferencias directas, y, por otro, complementa, aunque no sustituye, políticas adicionales encaminadas a aumentar su ingreso laboral futuro tal que las transferencias eventualmente se tornen innecesarias (Levy, 2007). Para lograrlo, ofrece los siguientes apoyos:

- Componente educativo: becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior, y apoyo para útiles escolares.
- Componente de salud: paquete de servicios médicos, sesiones educativas para la salud, complementos alimenticios y monitoreo de la nutrición de niños menores de cinco años, de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Componente alimentario, apoyos de 390 pesos de manera bimestral a las familias beneficiarias.

- Componente para adultos mayores: apoyo de 550 pesos bimestrales adicionales por cada adulto mayor, en localidades de hasta 30 mil habitantes.
- Componente energético: apoyo adicional de 110 pesos bimestrales para el consumo energético de cada hogar.

Dado que *Oportunidades* tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad, son las madres de familia las titulares del programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes. En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumentaría a partir de ese grado si no se contara con el apoyo adicional. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución. Asimismo, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar.

En 2008, 14.2% de las familias beneficiarias se ubica en zonas urbanas, 68.3% en zonas rurales y 17.5% en zonas semiurbanas, abarcando a todos los municipios y seis delegaciones del Distrito Federal (SEDESOL, 2008).

1.3.3.2.3 Estrategia Vivir Mejor

Es la estrategia de política social del Gobierno Federal implementada en abril de 2008. Fortalece la participación social para reducir las diferencias entre las personas y las regiones del país, y tiene cinco objetivos principales:

- Permitir el acceso a una mejor alimentación, una mayor calidad en los servicios de educación y salud, una vivienda digna, la disponibilidad de servicios básicos en el hogar y la comunidad, así como garantizar el respeto a sus derechos y a recibir los apoyos que brinda el Estado.
- Proteger a la población ante las contingencias que surgen tanto en el curso de vida como ante las condiciones del entorno, tales como la vulnerabilidad, causada por la exclusión y discriminación social, los gastos catastróficos causados por enfermedades y accidentes o por discapacidades, las fluctuaciones económicas por la pérdida del empleo, además de aquellas causadas por desastres naturales y ambientales.
- Cuidar y mejorar el entorno mediante la participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, apoyando el ordenamiento territorial a partir de la infraestructura existente, y el desarrollo regional equilibrado, para reducir la desigualdad entre regiones y al interior de éstas, fortaleciendo los lazos comunitarios.
- Apoyar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso, aumentar la dotación de elementos que permitan su inserción al mercado laboral, ofrecer mejores opciones de trabajo; y garantizar certidumbre jurídica, promoviendo la regularización de la propiedad patrimonial.
- Incorporar el criterio de preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades que radican en las zonas más pobres, al reconocer su valor, y el de las acciones de explotación y preservación, para así brindar un ingreso a las familias y comunidades que realicen actividades sustentables. En forma asociada, promover una cultura individual y colectiva del cuidado del medio ambiente.

Para cumplir con estos objetivos, se impulsa el desarrollo de capacidades básicas, una red de protección social y los vínculos entre la política social y económica.

I.3.4 RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

I.3.4.1 POBREZA, MARGINACIÓN Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

- Reducir las brechas de desigualdad en infraestructura social básica.
- Igualar oportunidades de acceso a educación y salud, así como la canalización de recursos crecientes a la construcción de infraestructura estatal y municipal.
- Ofrecer una mayor cobertura de servicios públicos como electricidad, agua potable, educación y salud, así como el mejoramiento de las características de las viviendas.
- Ampliar el acceso a servicios que beneficien a la población.
- Extender el acceso a servicios de infraestructura básica al quintil más desfavorecido en términos de ingreso.
- Ampliar la cobertura educativa con equidad en todos los niveles, enfrentando los rezagos, particularmente en educación media superior y superior, y mejorar la calidad de esta educación para dotar a los estudiantes de las herramientas que permitan elevar su productividad y acceder a mejores empleos.

I.3.4.2 DESIGUALDAD ENTRE PERSONAS Y ENTRE REGIONES

- Reducir las diferencias en cuanto a la distribución del ingreso que se manifiesta a nivel regional entre estados y municipios.
- Apoyar a la población que padece pobreza alimentaria, ubicada principalmente en la región sur-sureste del país, y que es predominantemente indígena.
- Reducir la mortalidad materna e infantil.
- Evitar la concentración de oportunidades de desarrollo en regiones geográficas específicas, que marginan a otras causando graves rezagos.

I.3.4.3 POBREZA URBANA

- Diseñar e instrumentar programas sociales focalizados a los habitantes de las colonias urbanas marginadas de todo el país.
- Ofrecer servicios públicos que apoyen a las áreas urbanas con tratamiento de aguas residuales y disposición de desechos a cielo abierto.
- Reducir la pobreza urbana, la ruptura del tejido social y familiar, la exclusión, la violencia, las adicciones y la inseguridad pública.

I.3.4.4 SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL

- Acrecentar el acceso a la seguridad social. La seguridad social crecerá si aumenta el número de empleos formales. Pero el crecimiento económico ha sido muy bajo en los últimos años y no se prevé que esto se revierta fuertemente en los años siguientes. Asimismo, es difícil afirmar que el crecimiento en sí mismo pudiera cubrir la totalidad de las familias por esta vía. Ni siquiera en los periodos de mayor crecimiento del país se alcanzó una cobertura amplia de seguridad social formal.
- Apoyar la capacidad financiera de las familias para cubrir gastos catastróficos ocasionados por enfermedades.
- Fortalecer el aseguramiento en salud de la población sin seguridad social.
- Ampliar la infraestructura ya existente.
- Avanzar en la portabilidad de los servicios médicos que ofrecen los distintos esquemas de cobertura.
- Beneficiar a la población en condiciones de pobreza, pues son ellos los que presentan la mayor tendencia a contraer enfermedades y discapacidad.
- Romper la barrera que representa la falta de salud pues impide a la población aprovechar las venta-

jas del desarrollo, como la educación, un empleo bien remunerado y otros beneficios.

I.4 POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

La política de población vigente transita hacia el reconocimiento de los nexos y relaciones causales entre población y desarrollo, con el propósito de contribuir a romper el círculo vicioso que se establece entre pobreza y rezago demográfico, armonizar las tendencias demográficas con las exigencias del desarrollo sustentable y superar las situaciones extremas de la distribución territorial de la población, es decir, la gran concentración urbana y la enorme dispersión de los asentamientos rurales pequeños.

A pesar de los importantes esfuerzos durante los últimos años, persiste el acelerado proceso de deterioro de los ecosistemas naturales, que a su vez implican riesgos para la supervivencia de distintas especies y hábitats; contaminación del aire; presión sobre los recursos hídricos; problemas derivados de los desechos que se vierten a los ríos, los mares y la atmósfera; además de la vulnerabilidad de la población ante las contingencias climáticas, producto del cambio climático.

I.4.1 DIAGNÓSTICO DE LOS ECOSISTEMAS MEXICANOS

México es uno de los cinco países del mundo con mayor variedad de ecosistemas, junto con China, Perú, Colombia e India. En el país está representado entre 10 y 12% del total mundial de las especies, muchas de ellas endémicas, a pesar de ocupar sólo 1.4% de la superficie terrestre. Asimismo, México se encuentra entre los países considerados como mega diversos, que albergan entre 60 y 70% de toda la diversidad biológica del planeta. Existen alrededor de 140 millones de hectáreas de vegetación natural, cifra equi-

valente a 73% del territorio nacional (SEMARNAT, 2007).

Sin embargo, 45% de la superficie nacional está afectado por algún grado de degradación del suelo: 23% ligera, 20% moderada, 1.4% presenta una afectación severa y poco menos de 1% afectación extrema. Desde la óptica de la conservación, el problema más agudo causado por la deforestación y el deterioro es la extinción de los ecosistemas y de las especies, dado que es completamente irreversible. En este sentido, para 2006, tan sólo 2% de los bosques y 2.4% de las selvas remanentes se encontraban dentro de las Áreas Naturales Protegidas.

El grupo taxonómico con más especies en riesgo en la actualidad es el de las plantas (939 especies), y de ellas las más afectadas son las cactáceas (285 especies), las orquídeas (181 especies), las palmas (64 especies) y los agaves (39 especies). En cuanto a los animales, el grupo con más especies en riesgo es el de los reptiles con 466 especies (58% de las especies conocidas del país), le siguen las aves con 371 especies (30% de las especies), los mamíferos con 295 (62% de las especies, el grupo con la mayor proporción del total de sus especies riesgo), los anfibios con 197 (55% de las especies) y los peces con 185 (9% de las especies) (SEMARNAT, 2007).

Entre las especies de fauna en riesgo, tanto de ecosistemas terrestres como marinos, se encuentran especies emblemáticas, como las tortugas marinas, la vaquita y otros mamíferos marinos, así como especies de gran importancia ecológica, como el jaguar, el lobo gris, el oso negro y el águila real, entre otras.

1.4.1.1 AGUA

Existen 39 ríos principales, cuyas cuencas ocupan 58% del territorio, 70 lagos principales, 137 lagunas costeras y 14 mil cuerpos de agua interiores. Estos ecosistemas acuáticos albergan una gran riqueza biológica, entre la que destacan 506 especies de peces

y 219 de anfibios, de los cuales 163 y 123 son endémicos, respectivamente.

El 65% del escurrimiento superficial corresponde a siete ríos, cuyas cuencas representan 22% de la superficie del país. Las superficies estuarinas de nuestro país se encuentran entre las zonas más productivas del mundo, y en México produce cerca de 85% de la pesca nacional (SEMARNAT, 2007).

1.4.1.1.1 Disponibilidad del Agua

Destacan dos grandes zonas de disponibilidad del recurso hídrico por su geografía y clima:

- Sur del país. La disponibilidad natural media *per capita* es 7.3 veces mayor que en el resto del país y presenta 69% del escurrimiento nacional. En esta zona se asienta 23% de la población y la actividad económica representa sólo 13% del PIB.
- Centro y norte del país. Ocupa 80% del territorio nacional, 77% de la población y produce 87% del PIB. En esta zona ocurre 31% del escurrimiento nacional y el grado de presión es mayor a 40%, lo que se considera una fuerte presión sobre el recurso hídrico.²² Mención específica merece la región XIII Aguas del Valle de México que alberga a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y donde se observa un estrés hídrico de 154%.

²² El grado de presión sobre el recurso hídrico se utiliza como una medida de la vulnerabilidad del país frente a la escasez de agua e identifica si la tasa de extracción es sustentable a largo plazo. Se presenta como la relación del volumen total de agua concesionado sobre la disponibilidad natural media del agua. Cuando el grado de presión es mayor a 40% se considera que en la región puede haber un estrés hídrico severo y es indicativo de una fuerte competencia por el agua. Indicadores equivalentes son empleados en el ámbito internacional por las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el *World Wildlife Fund*.

De 1995 a 2004, el promedio nacional del grado de presión se ha mantenido moderado en alrededor de 16%. Sin embargo, para 2030 la población del país crecerá en 15.8 millones de habitantes respecto a 2005, por lo que se estima que la disponibilidad media de agua por habitante en el ámbito nacional se reducirá de 4 573 metros cúbicos por habitante al año en 2005 a 3 847 en 2030, considerado como una disponibilidad baja.

1.4.1.1.2 Contaminación del agua

La contaminación de los recursos hídricos es quizá uno de los problemas más graves de deterioro ambiental en México, tanto por el daño a los ecosistemas y hábitats naturales, como por los riesgos sobre la salud humana y por la inutilización de caudales de agua potencialmente aprovechables.

La principal causa del problema es la descarga de agua residual por parte de los municipios e industrias sobre los cuerpos de agua. Los usos no municipales, incluyendo la industria autoabastecida, solamente consumen 9% del agua en el país, pero la contaminación que generan, medida en demanda bioquímica de oxígeno (DBO5), es igual a la que producen 100 millones de habitantes. Los sectores con mayores descargas contaminantes son la acuicultura, la industria azucarera, la actividad petrolera, los servicios y la industria química (SEMARNAT, 2007).

1.4.1.2 CONFINAMIENTO DE RESIDUOS

1.4.1.2.1 Residuos sólidos urbanos (RSU)

En 2004 se generaron en México alrededor de 94 800 toneladas diarias de RSU. Las tasas de generación de las grandes ciudades y zonas metropolitanas son tres veces más altas que las de las áreas rurales: 1.5 y 0.5 kilogramos por habitante al día, respectivamente.

La cobertura del servicio de recolección formal en las ciudades es de alrededor de 80%. Poco más de 50% del total de RSU recolectados es depositado en rellenos sanitarios, sin embargo, menos de 5% de los 2 445 municipios del país ha resuelto el problema de su disposición final. Cabe señalar que esos municipios comprenden las zonas metropolitanas y grandes ciudades del país.

A mediados del siglo pasado, entre 65 y 70% de los residuos era de naturaleza orgánica; para 2004 representaba cerca de 50%. Un aspecto adicional relevante es el reciclaje de subproductos contenidos en los RSU. Se estima que los materiales recuperados para su venta representan entre 8 y 12% del peso total generado. Gran parte se obtiene mediante el autoempleo informal (pepena), sin opción de recuperación económica del municipio por el aprovechamiento de los subproductos (SEMARNAT, 2007).

1.4.1.2.2 Residuos peligrosos (RP)

El problema de los RP en México sigue siendo pendiente en el que el avance regulatorio no ha ido acompañado en forma equilibrada de la creación de la infraestructura necesaria, entre otros aspectos.

Actualmente, operan sólo dos confinamientos controlados para la disposición final de RP, ubicados en Coahuila y Nuevo León. De 2003 a 2006 se autorizaron seis proyectos para este tipo de infraestructura.

México carece de información confiable acerca de la cantidad de RP que se generan. Sin embargo, conforme a los avisos de inscripción de empresas generadoras de residuos peligrosos se tiene una generación anual de 8 421 millones de toneladas.

El mal manejo de los materiales y RP ha traído consigo, entre otras consecuencias, la contaminación de los suelos, ya sea por su vertimiento accidental o su liberación continua al ambiente debido a prácticas indeseables que se traducen en fugas,

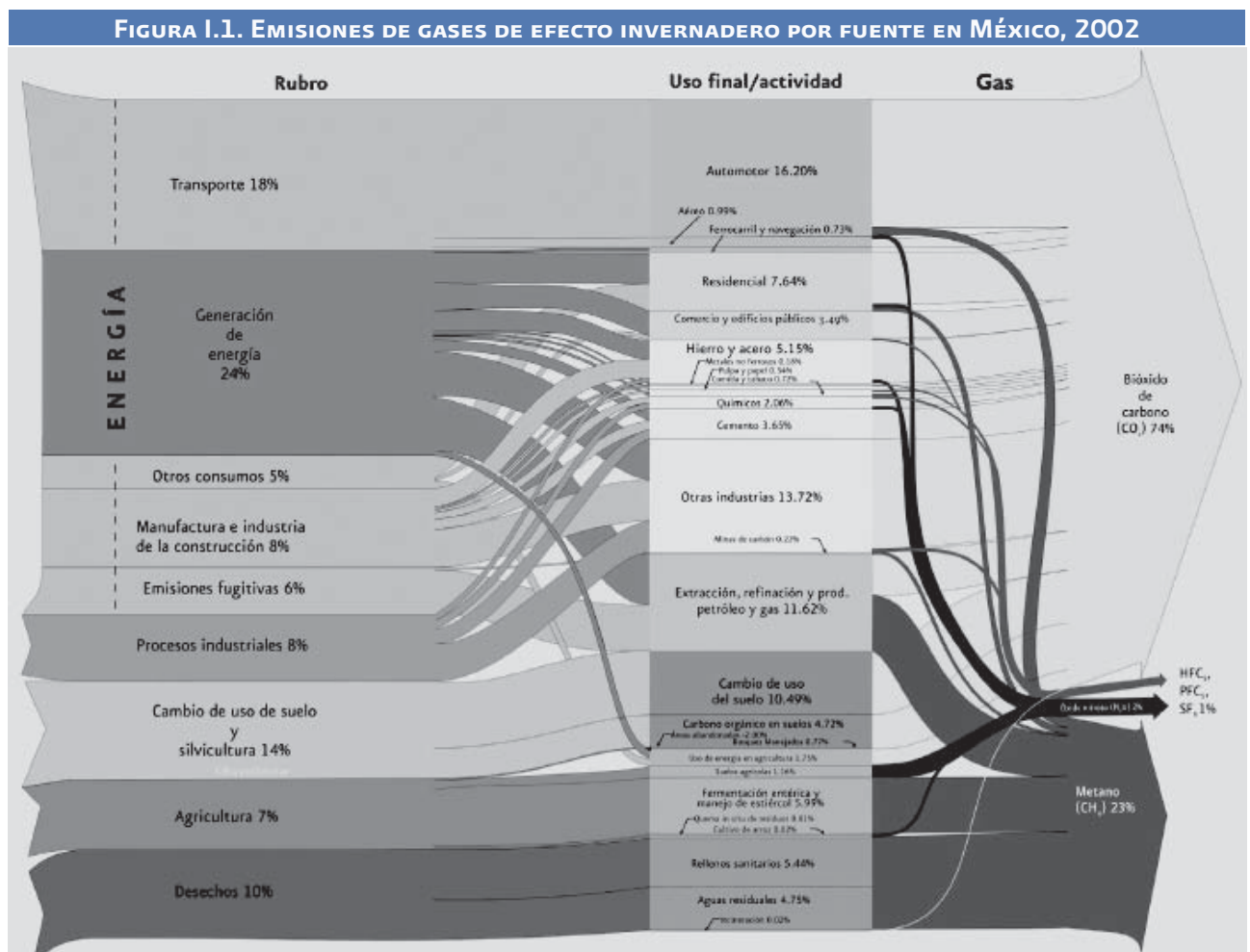
derrames, descargas o en la inadecuada disposición de los residuos.

I.4.1.3 CAMBIO CLIMÁTICO

México contribuyó durante el periodo 1950-2000 con alrededor de 1.5% de las emisiones anuales globales de los gases de efecto invernadero (GEI), ubicándose en la posición 13 entre los 25 mayores emisores del mundo. Tuvo el lugar 15 por emisiones derivadas de la quema de combustibles fósiles y de

procesos industriales y la posición 16 por deforestación. De hecho, un tercio de las emisiones mexicanas provino de la destrucción de bosques y selvas.

Con respecto a las emisiones *per capita*, el país ocupó el lugar 93 con 6.4 toneladas de CO₂e emitidas por habitante, un poco por debajo del promedio mundial, que fue de 6.55. Como se observa en la siguiente figura, en 2002 se estimó un total nacional de 643.2 millones de toneladas de CO₂e, lo que representó emisiones *per capita* de 6.44 toneladas de CO₂e y 74% del total de las emisiones GEI (véase figura I.1) (INE, 2006).



Fuente: Instituto Nacional de Ecología. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, 1990-2002, México, 2006.

I.4.1.4 DESASTRES NATURALES

Durante los últimos años se registró un incremento en la precipitación media anual en la zona noroeste del país, un aumento en la frecuencia y la severidad de las sequías en el centro-norte, un aumento en el número de depresiones tropicales en la región caribeña y del Golfo de México, así como una intensificación en la fuerza de los huracanes.

Entre 1970 y 2006 afectaron las costas 158 ciclones tropicales, de los cuales 59 tuvieron intensidad de huracán al llegar a tierra. En promedio, cada año 4.2 de estos fenómenos llegan al país; de ellos 1.6 se presentan en las costas del Golfo de México y el Caribe, y 2.6 en las del Pacífico.

Alrededor de 35.5 millones de personas habitan en áreas susceptibles al impacto de huracanes (alrededor de 800 mil kilómetros cuadrados del país). Anualmente se producen daños por 2 700 millones de pesos, en promedio, debido a la erosión de las márgenes de los ríos; las presas pierden 1 100 millones de metros cúbicos de capacidad debido al azolve cada año, y se dragan alrededor de 300 millones de metros cúbicos en ríos y puertos (SEMARNAT, 2007).

I.4.2 COSTOS ECONÓMICOS Y MEDIO AMBIENTE

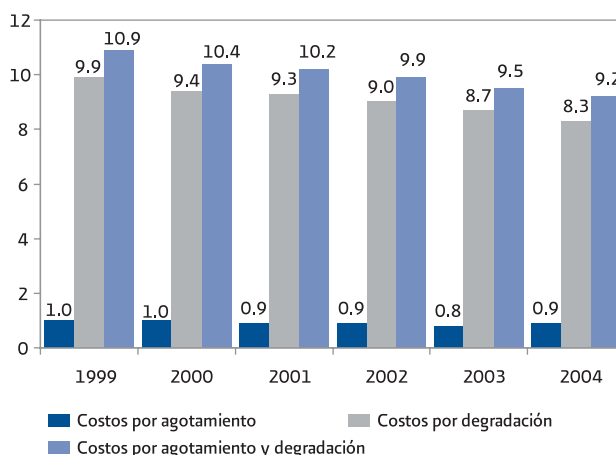
La transformación de los espacios y recursos naturales para fomentar el desarrollo del país ha implicado siempre costos de transacción y costos de oportunidad. Los primeros corresponden a lo que se resta de la naturaleza para beneficiar a la economía, mientras que los segundos se refieren a las otras opciones de uso de los recursos a los que se renuncia al optar por una en particular, así como los valores, bienes y servicios que se pierden con la transformación de espacios y recursos naturales que podrían proveerlos.

De 1996 a 2004 los costos por agotamiento de los recursos naturales y degradación del medio

ambiente han variado entre 10.26 y 12.12% del Producto Interno Neto en México. Para 2004 los costos ambientales ascendieron a más de 700 mil millones de pesos, de los cuales 90.2% corresponden a costos por degradación del medio ambiente y sólo 9.8% a costos por agotamiento de los recursos naturales.

Durante los años de esta serie, la composición porcentual entre los costos por agotamiento de los recursos naturales y los costos por degradación del medio ambiente han sido similares (véase gráfica I.9).

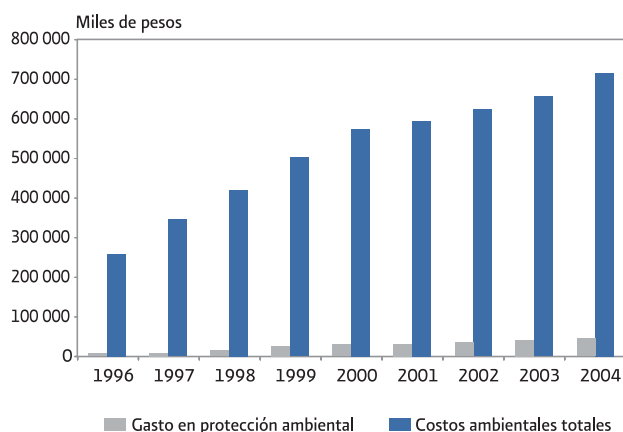
GRÁFICA I.9. COSTOS POR AGOTAMIENTO Y DEGRADACIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO, EN VALORES CORRIENTES 1999-2004



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México 1999-2004, 2006.

Como se ilustra en la gráfica I.10, los gastos observados en protección ambiental son menores a los costos ambientales totales, y muy probablemente a los socialmente óptimos en el margen.

GRÁFICA I.10. COMPARACIÓN GASTOS Y COSTOS AMBIENTALES TOTALES



Fuente: INEGI.

I.4.3 CAUSAS DEL DETERIORO AMBIENTAL EN MÉXICO

I.4.3.1 FACTORES ECONÓMICOS

La producción y uso de energía constituyen la principal fuente de contaminación del aire en el país, y también el mayor emisor de GEI. Durante el periodo 1990-2002, las emisiones por producción y uso de energía pasaron de 312 a 389.5 millones de toneladas de CO₂ equivalente, lo que representa un incremento de 24.8% para el periodo y una tasa anual promedio de crecimiento de 1.9%. Estas emisiones fueron originadas por la quema de combustibles fósiles y las emisiones fugitivas, desglosándose por su origen como sigue: producción de energía (39%), transporte (30%), consumo de combustibles fósiles en la industria manufacturera y en la construcción (13%), consumo en los sectores residencial, comercial y agrícola (8%), y emisiones fugitivas de la industria petrolera y del carbón (10%) (INE, 2006).

Sin embargo, durante el mismo periodo, el PIB creció 41.5%, lo que equivale a una tasa anual pro-

medio de 3.2%. Lo anterior indica un abatimiento de la intensidad energética del país que, junto con la modificación de mezclas de combustibles fósiles utilizados, explica las tendencias nacionales de reducción en la intensidad de carbono (CO₂e/PIB) durante el periodo. Estas tendencias implican que el desempeño energético y ambiental de México ha mejorado (CICC, 2007).

El reto consiste en mantener y profundizar estas tendencias hasta que se logre desacoplar por completo el crecimiento del PIB respecto del incremento en las emisiones de GEI. El único quiebre en esta tendencia hacia un mejor desempeño en la intensidad energética se observa en 1994-1995, cuando se registró un retroceso debido a un incremento en el consumo de combustibles fósiles, cuyo origen se encuentra en el esfuerzo de la economía por recuperar su crecimiento luego de la crisis económica. Además del incremento del consumo de diesel, gas natural no asociado y combustóleo.

I.4.3.2 FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS

- Crecimiento de población. El incremento poblacional lleva a una mayor demanda de bienes y servicios, que a su vez se traduce en mayor presión sobre los recursos naturales. En México, la población en 1970 era de 50.7 millones de personas, mientras que en 2000 ascendió a 98.4 millones. Para 2008 llegó a 106.6 millones de personas, y se estima que en 2030 será de 120.9 millones (CONAPO, 2008b).
- Urbanización. El desarrollo económico en las ciudades y el mejoramiento de las condiciones de vida ampliaron la brecha de bienestar con respecto a las zonas rurales y crearon las condiciones para un masivo desplazamiento de la población hacia las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey fueron las principales receptoras de estos flujos migratorios.

La estructura productiva, los mercados laborales y la capacidad física de las ciudades no estaban en condiciones de absorber la enorme presión demográfica sin costos para los recursos naturales. La presión sobre las cuencas hídricas, la creciente generación de residuos sólidos y la ausencia de espacios aptos para su confinamiento, la contaminación de los mantos freáticos y del aire, son algunas de las consecuencias del crecimiento urbano desordenado sin planeación.

- Cambios en el uso de suelo. Los ecosistemas han sido deforestados, deteriorados y fragmentados por procesos de expansión de otros usos de suelo, para aprovechar sus recursos naturales y sus espacios geográficos, con diversos fines sociales, económicos y productivos. En este sentido, las superficies dedicadas a la agricultura y a los agostaderos inducidos aumentaron en cerca de cinco millones de hectáreas cada una, entre 1976 y 2002. Esto representa un aumento de 20% en el caso de la agricultura y de 35% en el caso de los agostaderos. En tanto, la superficie con actividad ganadera es equivalente a 57% del territorio nacional, es decir, 110 millones de hectáreas. El Instituto Nacional de Ecología (INE) estima que la ganadería extensiva afecta negativamente a 70% de los matorrales xerófilos y a 95% de los pastizales naturales del país. Cabe señalar que la contribución a las emisiones de CO₂ provenientes de actividades involucradas con el uso del suelo, el cambio de uso del suelo y la silvicultura contribuyeron con 14% de las emisiones de México en 2002 (INE, 2006). Por otro lado, se estima que la tala ilegal asciende a la extracción de entre tres y cinco millones de metros cúbicos de madera cada año, equivalente a entre 43 y 71% de la producción anual legal, de alrededor de siete millones de metros cúbicos por año.
- Pobreza. En los ejidos y comunidades se encuentra 80% de los bosques y selvas, 83% de las áreas naturales protegidas, 74% de la biodiversidad, y

las dos terceras partes de los recursos hídricos. Estos ejidos tienen una población estimada de alrededor de doce millones de habitantes, y en su mayoría se caracterizan por ser indígenas y tener altos índices de marginación (Presidencia, 2008c). Es común que estas comunidades utilicen las áreas comunes para actividades agrícolas, mediante las que se eliminan las áreas boscosas y selvas. Asimismo, la ausencia de derechos de propiedad sobre los recursos naturales impide que se establezca el pago de una compensación por su uso, por lo que el recurso estará expuesto a congestión, abusos y degradación, lo que genera externalidades negativas (Alix-García *et al.*, 2004).

I.4.4 AVANCES DE MAYOR RELEVANCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL

I.4.4.1 ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

El impulso al desarrollo sustentable ha formado parte de la agenda del gobierno de México durante los últimos diez años. Se ha buscado instaurar un régimen jurídico para coordinar y direccionar las acciones de política ambiental que sea un mecanismo efectivo de preservación del ambiente y los recursos naturales.

En 1994 se conformó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, desde 2001 SEMARNAT). Desde entonces, junto con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el INE, asumió el compromiso de formular y vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia ambiental, así como estimular el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no sólo para su preservación sino para asegurar las reservas de capital natural para el desarrollo económico nacional y contribuir a mejorar el nivel de vida de la población, garantizando su sustentabilidad presente y futura.

Asimismo, se encuentra la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), creada en 1992, dedicada principalmente a conformar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), órgano desconcentrado creado también en 1992 con objeto de incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental; y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) creada en 2001 para desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

Por su parte, algunos de los ordenamientos que regulan conductas que inciden en la protección del medio ambiente son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Vida Silvestre, la Ley Forestal, la Ley de Pesca, la Ley de Bienes Nacionales que ordena la Zona Federal Marítimo Terrestre y la Ley de Aguas Nacionales, entre otros.

1.4.4.2 TRANSVERSALIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Desde 2001 el Gobierno Federal conformó la *Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable* con la participación de 32 instituciones, en la que se acordaron acciones conjuntas que impactaron en la detención y reversión de la contaminación del aire, agua y suelo y en la pérdida de capital natural, así como en la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

A partir de 2008, es un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que atenderá las prioridades del sector ambiental, por lo que se estructuró por tema e incluye indicadores y metas cuantitativas para cada uno de los temas incorporados en el mismo.

1.4.4.3 LA ATENCIÓN DE MÉXICO AL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

México firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 y la ratificó en 1993; asimismo, firmó el Protocolo de Kioto en 1997 y lo ratificó en 2000. Desde entonces, el país ha desarrollado capacidades para cumplir los compromisos de la Convención, en su calidad de País no Anexo I.²³

Al respecto, es el único país en desarrollo que ha presentado tres comunicaciones nacionales y actualizado otras tantas su Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI), de conformidad con los lineamientos y las metodologías en vigor del Panel Intergubernamental en Cambio Climático.

Tiene el tercer lugar por el número de proyectos registrados de Mecanismos de Desarrollo Limpio, el quinto por las reducciones esperadas por año y el sexto por la obtención de reducciones certificadas de emisiones.

Para fortalecer la implementación de la Convención, en 2005 fue creada la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), en calidad de órgano federal responsable de formular políticas públicas y estrategias transversales de mitigación y adaptación. En tanto, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, lanzada en 2007, precisa posibilidades y rangos de reducción de emisiones, propone los estudios necesarios para definir metas más precisas de mitigación y esboza las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación.

²³ Anexo I: Incluye a los países desarrollados y aquellos con economías en transición (o economías de mercado); Anexo II: Contiene una lista de los países del Anexo I que deberán prestar ayuda económica y tecnológica a las Partes de la Convención con menores recursos para enfrentar los impactos del cambio climático; Países no-Anexo I: Este grupo está constituido por países en desarrollo (como México) que no pertenecen a ninguno de los anexos mencionados.

I.4.5 RETOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

I.4.5.1 ECOSISTEMAS

La conservación de los ecosistemas y su biodiversidad es un asunto de Estado y es prioritario proteger la cobertura vegetal del país e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y de manejo sustentable, así como coadyuvar en la atención a los problemas de marginación y pobreza.

De esta manera, el sector forestal debe incrementar el bienestar de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de las regiones forestales, por medio del mejoramiento y la diversificación de las actividades productivas y del aprovechamiento de servicios tales como el ecoturismo, con programas que impulsen el aumento de las capacidades productivas y la competitividad dentro de los márgenes de sustentabilidad de los ecosistemas.

Es importante que el gobierno promueva los mercados locales e internacionales para el pago de servicios ambientales que no dependan de la transferencia de recursos federales para su mantenimiento, con esquemas afines al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Asimismo, es deseable perfeccionar los instrumentos mediante los cuales se paga por los costos de mantener la cobertura vegetal que se requiere para generar servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad, la captura de carbono y la infiltración del agua al subsuelo.

Los distintos sectores productivos y sus dependencias deben diseñar sus políticas, estrategias y acciones tomando en cuenta que la única forma de romper el círculo de pobreza y pérdida de recursos naturales es fomentando y propiciando novedosas oportunidades de desarrollo local y regional.

I.4.5.2 AGUA

Para los próximos años, la definición de fuentes alternas de suministro de agua, la disminución de los nive-

les de abatimiento y el mantenimiento del equilibrio de los acuíferos, la generación de acuerdos de distribución y el desarrollo de escenarios que permitan prever el efecto del cambio climático sobre el ciclo hidrológico en México, serán asuntos que necesariamente deberán enfrentarse de manera integral y bajo el principio de la seguridad hídrica.

La política hídrica nacional tiene como principios básicos la conservación de los ecosistemas terrestres y acuáticos vinculados al ciclo hidrológico; el manejo del agua por cuenca hidrológica y la participación organizada de los usuarios en la definición de objetivos; la identificación y priorización de la problemática, y la implementación de las acciones requeridas.

I.4.5.3 CONFINAMIENTO DE RESIDUOS

Por otro lado, se deben desarrollar instrumentos de política, regulación y fomento para mejorar el manejo de los residuos, como el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prevención y gestión integral de los residuos.

I.4.5.4 CAMBIO CLIMÁTICO

Para enfrentar los efectos del cambio climático será necesario desarrollar capacidades preventivas y de respuesta ante los impactos adversos previsibles. Éstas incluyen la generación de información y conocimiento sobre la vulnerabilidad y los impactos potenciales que puedan aquejar las distintas regiones del país. Asimismo, es importante el desarrollo de estrategias específicas y el trabajo coordinado de las distintas instancias del gobierno y la sociedad para enfrentar estos fenómenos que resultan del cambio climático.

En este sentido, el Gobierno Federal suscribe como reto en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* la preservación y fortalecimiento de las funcio-

nes de amortiguamiento que existen en las cuencas hidrológicas y ecosistemas costeros; la restauración de cuerpos de agua que permitan mantener las capacidades de almacenamiento de agua; el fortalecimiento del Servicio Meteorológico Nacional, los sistemas de vigilancia epidemiológica y el Sistema Nacional de Protección Civil; y finalmente el desarrollo de estrategias de conservación de suelos, entre otras acciones.

Del mismo modo, con el objeto de reducir las emisiones de GEI, el Gobierno Federal estableció como objetivo impulsar la eficiencia y tecnologías limpias

para la generación de energía, y el uso de energías de fuentes renovables como la eólica, la geotérmica y la solar. En tanto, es deseable la formulación de un marco jurídico más favorable que respalde estas fuentes de energía.

Es necesario controlar las principales fuentes de emisión de los precursores del ozono provenientes principalmente del transporte (INE, 2007). Al respecto, se deben establecer incentivos económicos que promuevan: el uso de combustibles más limpios, el uso de vehículos más eficiente y la renovación del parque vehicular.

