

INFORME DE EJECUCIÓN

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009

Comité técnico para la revisión de avances

CIPD + 15



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

SRE

Síntesis ejecutiva (México)



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	03
INTRODUCCIÓN	05
CAPÍTULO I	07
VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, LA POBREZA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE	
CAPÍTULO II	15
CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN	
CAPÍTULO III	23
SALUD Y DESARROLLO	
CAPÍTULO IV	29
AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	
CAPÍTULO V	39
AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO	
CAPÍTULO VI	47
LAS TRANSFORMACIONES Y RETOS QUE ENFRENTA LA FAMILIA EN MÉXICO	
CAPÍTULO VII	53
EDUCACIÓN Y DESARROLLO	
CAPÍTULO VIII	61
TECNOLOGÍA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	
CAPÍTULO IX	65
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN, URBANIZACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNA	
CAPÍTULO X	75
DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN Y DESARROLLO RURAL	
CAPÍTULO XI	83
MIGRACIÓN INTERNACIONAL	
CAPÍTULO XII	91
ACTIVIDADES NACIONALES, COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL E INTERNACIONAL	
CAPÍTULO XIII	97
COOPERACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
ANEXO	105
TIPO DE CAMBIO PESO/DÓLAR 1994-2008	

PRESENTACIÓN

En agosto de 1974 se llevó a cabo, en Bucarest, la Primera Conferencia Mundial de Población, en la que se consideraron las tendencias demográficas, sus relaciones con el desarrollo económico y social y sus implicaciones en el desarrollo mundial y de las naciones. Por su parte, en la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (*Hábitat*), celebrada en Vancouver en 1976, se destacó que el mejoramiento de la calidad de la vida de los seres humanos es el primero y el más importante de los objetivos de toda política de desarrollo.

En estas conferencias se gestó un cambio de una visión fragmentada y parcial del desarrollo a una concepción integral en la que se inscriben diversas variables socioeconómicas y demográficas que tienen repercusiones en la calidad de vida de los individuos, por lo que se enfatizó la necesidad de insertar las políticas de población en las estrategias de desarrollo.

Veinte años después, las naciones volvieron a reunirse con el fin de ratificar los acuerdos de Bucarest, revisar los logros alcanzados y, en su caso, redefinir las líneas de acción emprendidas hasta ese momento. Fue así que en septiembre de 1994 se realizó la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en El Cairo, Egipto.

Se aprobó el Programa de Acción que recoge una amplia y variada agenda de temas prioritarios: las relaciones entre la población, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable; la igualdad y equidad entre los sexos; la familia; el crecimiento y estructura de la población; los derechos y la salud reproductiva; la salud, la morbilidad y la mortalidad; la distribución territorial de la población, la migración interna y el proceso de urbanización; la migración internacional; las

relaciones entre la población, el desarrollo y la educación, entre otros. El programa prevé metas concretas en un horizonte de 20 años: reducir la mortalidad de lactantes, niños y madres; proporcionar acceso universal a la educación, particularmente a las niñas; y proporcionar acceso universal a una gama completa de servicios de salud reproductiva, incluidos los de planificación de la familia.

En este contexto, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se acordó realizar un proceso quinquenal de revisión y seguimiento de su ejecución, con el objeto de identificar los avances y obstáculos enfrentados en su puesta en marcha, intercambiar experiencias y estrechar los vínculos de cooperación entre las naciones.

En la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000, estas metas fueron reforzadas, de manera que la CIPD se tornó imprescindible para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El Gobierno de México ha ratificado todos los acuerdos de estas conferencias y se ha sumado al cumplimiento de sus objetivos y metas. Hace 35 años se sentaron los principios jurídicos de la actual política de población, reconociendo que el bienestar no podía fincarse sobre bases sólidas si el rápido crecimiento de la población erosionaba constantemente los beneficios del crecimiento económico. Fue así que en diciembre de 1974 se realizaron reformas al Artículo Cuarto de la Constitución Política, las cuales convirtieron a México en el segundo país en el mundo y el primero en América Latina en consagrar en su ley fundamental el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Igualmente, se promulgó la Ley General de Población y se creó el Consejo Nacional de Población como el organismo responsable de conducir la planeación demográfica del país y de coordinar las acciones institucionales dirigidas a fincar las bases para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable.

La política de población se propuso contribuir, en el ámbito de su competencia, a elevar el bienestar y la calidad de vida de los individuos y las familias, y fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Es así que las estrategias y líneas de acción de la política de población guardan congruencia con las metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

En este sentido, el gobierno de México elaboró dos informes de ejecución del Programa de Acción de la CIPD el de 1999 y el de 2004. Este año se cumplen 15 años de la CIPD y 35 años de impulsar una política nacional de pobla-

ción acorde a los nuevos retos y estrategias del desarrollo y en estrecha concordancia con los compromisos contraídos a nivel internacional. Por ello, para el gobierno de México, este Informe es de gran importancia y constituye una gran oportunidad para valorar los logros obtenidos, para visualizar los enormes retos que tenemos por delante, a fin de hacerles frente y continuar avanzado en el mejoramiento de la calidad de vida de todas y todos los mexicanos.

El documento es el resultado de un esfuerzo de carácter multisectorial que implicó la conformación de un Comité Técnico Interinstitucional, integrado por dependencias del Gobierno Federal que, en su mayoría, forman parte del Consejo Nacional de Población, y muestra las acciones que han emprendido tanto en los tres órdenes de gobierno, la academia y los organismos de la sociedad civil para alcanzar las metas trazadas como nación. Este Informe permitirá integrar una agenda de trabajo y servirá de guía para conducir las acciones del Gobierno Federal en la materia durante los próximos años.

Lic. Fernando Francisco Gómez Mont Urueta
 Secretario de Gobernación
 y Presidente del Consejo Nacional de Población

INTRODUCCIÓN

El presente Informe de Ejecución es de alta relevancia para el Gobierno de México, ya que presenta un balance detallado de los temas que se abordaron en el *Programa de Acción Mundial de Población de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (CIPD) y contribuye a la construcción de una agenda nacional en materia de desarrollo económico y social.

Este Informe de Ejecución, correspondiente al período 1994–2009 (CIPD+15), está integrado por trece capítulos:

Capítulo I. Vinculación de la población, el crecimiento económico sostenido, la pobreza y el desarrollo sustentable

Capítulo II. Crecimiento y estructura de la población

Capítulo III. Salud y desarrollo

Capítulo IV. Avances y retos en materia de salud sexual y reproductiva

Capítulo V. Avances y retos en materia de igualdad de género en México

Capítulo VI. Las transformaciones y retos que enfrenta la familia en México

Capítulo VII. Educación y desarrollo

Capítulo VIII. Tecnología, investigación y desarrollo

Capítulo IX. Distribución territorial de la población, urbanización y migración interna

Capítulo X. Dispersión de la población y desarrollo rural

Capítulo XI. Migración internacional

Capítulo XII. Actividades nacionales, cooperación intergubernamental e internacional

Capítulo XIII. Cooperación con las organizaciones de la sociedad civil

A diferencia de los dos informes anteriores (CIPD+5 y CIPD+10), en el presente documento el tema de los derechos reproductivos y la salud reproductiva se presenta en un capítulo independiente debido a la importancia de responder a las necesidades de la población en materia de salud sexual y reproductiva, en especial aquellas localidades que por su aislamiento y dispersión no tienen acceso a los servicios respectivos. Los temas de la dispersión de la población y el desarrollo rural también merecen un capítulo aparte, ya que constituyen asuntos que deben considerar la planeación del desarrollo y la política de población, dada la relevancia de los retos que presenta en materia de provisión de servicios, ordenamiento territorial, impacto ambiental, entre otros.

Asimismo, se consideró que la vinculación entre población y desarrollo se puede estudiar desde tres enfoques distintos: en primer lugar, la interrelación de las variables socioeconómicas y demográficas, como el vínculo del crecimiento económico con el nivel de vida de la población, incluyendo sus condiciones en materia de educación, salud, igualdad de género, derechos reproductivos, pobreza y desarrollo sustentable.

En segundo lugar, las diversas dinámicas sociales y económicas que surgen de la relación de la población con el territorio, como son la urbanización, el desarrollo rural y la migración interna e internacional.

Por último, como parte de las acciones relevantes para la planeación y para la ejecución de acciones en materia de población y desarrollo, se consideraron las alianzas estratégicas que subyacen en esta materia, como lo son la cooperación internacional y la acción de la sociedad civil organizada.

Para la elaboración de cada capítulo se contó con el trabajo de funcionarios de la Secretaría General del CONAPO y de consultores externos especialistas en los temas de referencia, quienes trabajaron con las fuentes más recientes de información disponibles en el país para realizar el diagnóstico correspondiente.

El contenido de cada capítulo fue discutido y analizado en la Secretaría General del CONAPO y puesto a consideración y validación de las dependencias integrantes de este Consejo, así como de las instituciones que participaron en su elaboración.

Asimismo, se consultó con organizaciones de la sociedad civil, para que el informe reflejara la experiencia y los aportes de este sector.

Cada capítulo presenta un diagnóstico del tema en cuestión y aporta un referente de los principales cambios ocurridos en la última década del siglo pasado destacando, en la medida en que las fuentes de información lo permiten, los observados en los últimos cinco años. Igualmente, se desarrolla un apartado de los principales programas y acciones que ha llevado a cabo el Gobierno Federal para atender las prioridades de política en cada tema, dando un panorama de los logros e impactos en beneficio de la población. Por último, en un proceso autocrítico se realiza un balance de los retos que aún están por delante y de las acciones que será necesario emprender para continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos.

Este informe no sólo refrenda la continuidad y permanencia de la política de población, sino que avanza a nuevas

áreas que requieren de atención, y que en el pasado no se habían manifestado con tanta claridad, como:

- Incrementar la competitividad del país a través del desarrollo de infraestructura, mejorar la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud, flexibilizar el mercado laboral, impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico y generar un entorno regulatorio favorable.
- Reducir los acentuados rezagos en los patrones demográficos asociados a la pobreza y la desigualdad social, con especial énfasis en la población indígena.
- Generar las condiciones que permitan afrontar el proceso de envejecimiento.
- Impulsar el ordenamiento que requiere el tránsito hacia un patrón de concentración urbana mucho más amplio y extendido.
- Brindar servicios públicos a las más de 170 mil localidades dispersas con menos de 500 habitantes.
- Alcanzar un diseño de política orientado a lograr el orden, la legalidad y la seguridad en las fronteras, sin amenazar ni vulnerar la dignidad y los derechos de los migrantes, y que considere a México en su calidad de país de origen, tránsito y destino de intensos procesos migratorios.

Confiamos que este documento contribuirá a los trabajos que llevan a cabo las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población para fortalecer la construcción y ejecución de programas, así como la coordinación interinstitucional e intergubernamental orientada a alcanzar el desarrollo humano sustentable.

Mtro. Félix Vélez Fernández Varela
Secretario General
del Consejo Nacional de Población

CAPÍTULO 1

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

El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una reducción sostenida de la pobreza. La elasticidad de la reducción de la pobreza relativa al crecimiento económico puede variar de acuerdo con los diferentes estados de distribución del ingreso (Urzua, 2008). Existe evidencia de múltiples variables que inciden en la disminución de la pobreza, el crecimiento del producto y su efecto asociado al empleo y el ingreso, los cambios socio-demográficos, la eficacia de los programas de política social (cobertura y rendimiento) y la ejecución de estrategias de desarrollo sustentable.

Estas variables están intrínsecamente ligadas y todas dan cuenta de la pobreza en México.

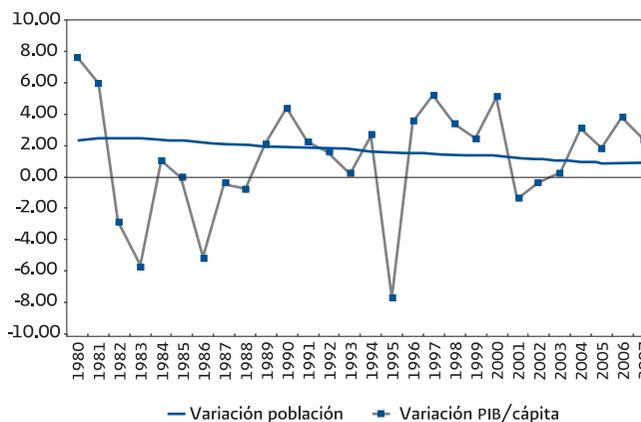
1.2 PANORAMA GENERAL

1.2.1 DESEMPEÑO ECONÓMICO

La economía de México se ha caracterizado por un lento crecimiento económico en los últimos 26 años. Esto no se debe a una elevada tasa de crecimiento de la población, pues en la actualidad es baja y seguirá bajando. De ser superior a dos por ciento anual en la década de los ochenta pasó a ser menor a uno por ciento en los últimos años y se estima

que en 2009 será de 0.8 por ciento. El nivel actual es compatible con un grado de avance importante en la transición demográfica, en que la tasa global de fecundidad es cercana al nivel de reemplazo intergeneracional, es decir, 2.1 hijos por mujer (véase gráfica I.1).

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



Fuente: INEGI y CONAPO.

En cambio, el producto por habitante no ha crecido por la falta de dinamismo de la producción agregada. En el período 1982-2008, el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.41 por ciento, que al ajustarla por la tasa de crecimiento de población, resulta en un crecimiento promedio anual del PIB per cápita de 0.78 por ciento. Dicha tasa implica un acumulado para el período de 25.3 por ciento, que, en términos de las expectativas de la sociedad sobre la evolución de su ingreso y calidad de vida, es muy baja.

Recientemente, en el segundo semestre (y con mayor crudeza en el cuarto trimestre) de 2008, la economía mundial fue impactada por una crisis financiera de magnitudes no vistas desde la década de los treinta. La caída del ingreso real en Estados Unidos ha propiciado una baja en las exportaciones de México: sólo en diciembre se registró una caída de 19.7 por ciento respecto a diciembre de 2007 (INEGI, 2008), y en el cuarto trimestre se estima que el PIB cayó a una tasa real anual de 1.6 por ciento (INEGI, 2009).

1.2.2 FACTORES DEMOGRÁFICOS

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 pasó a 2.1 en 2008. En 2006, la población crecía a 1.42 por ciento anual y se estima que esta tasa llegará a ser de 1.22 por ciento en 2012. A su vez, la esperanza de vida se incrementó de 71.7 a 75.3 años entre 1992 y 2009 (CONAPO, 2006).

De esta forma, con el diseño e instrumentación de políticas de planificación familiar, cambios en la estructura sociodemográfica (mayor urbanización e incremento en el capital humano de la población, en especial de las mujeres, entre otros) y la ampliación del acceso a los servicios básicos

de salud, se han registrado avances en diversos indicadores: 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 tasa de mortalidad materna descendió de 89 defunciones por cada 100 mil en 1990 a 55.6 en 2007.

Si se analizan las condiciones de vida de la quinta parte más pobre de la población, entre 1992 y 2006 se redujo de 19.9 a 3.1 por ciento la proporción de los hogares que carecían de energía eléctrica, de 46.2 a 22.3 por ciento la de viviendas con piso de tierra y la de viviendas sin agua entubada de 43.9 a 23 por ciento. En 1990, 53.1 por ciento de las viviendas indígenas no contaba con agua entubada y 75.1 por ciento no tenía drenaje, mientras que en 2005 los indicadores disminuyeron a 29.6 y 48 por ciento, respectivamente (CONEVAL, 2008).

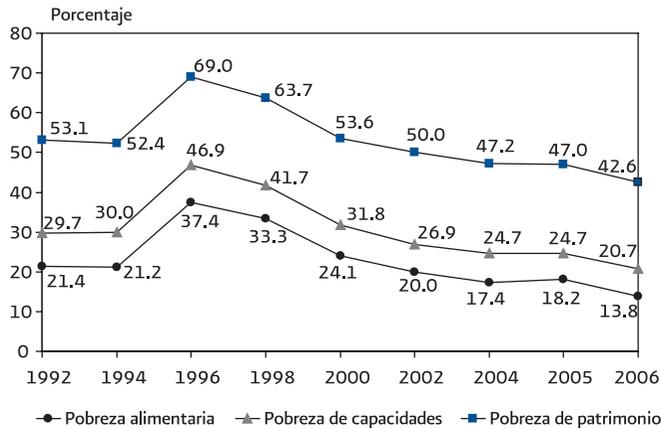
1.2.3 POBREZA

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) define tres niveles de pobreza (véase gráfica 1.2).¹

- Pobreza alimentaria, definida como la 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. Entre 1996 y 2006, 20.3 millones de personas salieron de la pobreza alimentaria, en la que todavía permanecen 14.4 millones de personas.

¹ Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006.

**GRÁFICA I.2. INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1992-2006
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006.

- Pobreza de capacidades, definida como la 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 sólo para estos fines. Entre 1996 y 2006, el número de personas en situación de pobreza de capacidades disminuyó de 43.4 a 21.7 millones.
- Pobreza de patrimonio, definida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y 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 después de 1995 (de 53.1 a 42.6%), el número absoluto fue sólo de 1.5 millones de personas: de 46.1 a 44.7 millones en el período de referencia.

Las diferencias se manifiestan también entre estados y municipios. Existen 501 municipios, predominantemente indígenas, donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza alimentaria, localizados en su mayoría en la región Sur-Sureste del país. En 2005, la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria fue Chiapas, con 47 por ciento de su población en esta situación; le siguieron Guerrero y Oaxaca con 42 y 38.1 por ciento, respectivamente.

I.2.4 MEDIO AMBIENTE

México es uno de los cinco países del mundo con mayor variedad de ecosistemas, junto con China, Perú, Colombia e India. En el país esta representado entre 10 y 12 por ciento del total mundial de las especies y alberga casi 70 por ciento de toda la diversidad biológica del planeta. Sin embargo, 45 por ciento de la superficie nacional está afectado por algún grado de degradación del suelo, causada principalmente por la deforestación, lo cual produce la extinción de los ecosistemas y de las especies.

Respecto al agua, se estima que para 2030 la población crecerá 15.8 millones de habitantes respecto a 2005, por lo que la disponibilidad media de agua por habitante estimada se reducirá de 4 573 a 3 847 metros cúbicos por habitante al año en ese cuarto de siglo, lo que se considera una disponibilidad baja.

Asimismo, la contaminación de los recursos hídricos provocada principalmente por la acuicultura, la industria azucarera, la actividad petrolera, los servicios y la industria química, 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 para la salud humana y por la inutilización de caudales de agua potencialmente aprovechables.

Respecto al calentamiento global, durante el período 1950-2000 México contribuyó con alrededor de 1.5 por ciento de las emisiones anuales globales de los gases de efecto invernadero, y se ubicó en la posición 13 entre los 25 mayores emisores del mundo. Tuvo la posición 15 por emisiones derivadas de la quema de combustibles fósiles y de procesos industriales y la posición 16 por deforestación. Asimismo, un tercio de las emisiones mexicanas provino de la destrucción de bosques y selvas (SEMARNAT, 2007).

En México se presenta un círculo vicioso entre pobreza y degradación ambiental. En los ejidos y comunidades se encuentra 80 por ciento de los bosques y selvas, 83 por ciento de las áreas naturales protegidas, 74 por ciento de la biodiversidad y dos terceras partes de los recursos hídricos. Estos ejidos tienen una población estimada de alrededor de doce millones de habitantes, en su mayoría indígenas y con altos índices de marginación (Presidencia de la República, 2008c).

Es común que estas comunidades utilicen las áreas comunes para actividades agrícolas, recurriendo a la eliminación de 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 está expuesto a congestión, abusos y degradación, lo que genera *externalidades negativas* (Alix-García et al., 2004).

La transformación de los espacios y recursos naturales para fomentar el desarrollo del país ha implicado siempre costos de transacción: lo que se resta de la naturaleza para beneficiar a la economía más los costos de oportunidad de 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 proveen los espacios y recursos naturales que se pierden.

De 1996 a 2004, los costos por el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente han variado entre 10.26 y el 12.12 por ciento del Producto In-

terno Neto en México. Para 2004 los costos ambientales ascendieron a 63 mil millones de dólares, de los cuales 90.2 por ciento correspondió a la degradación del medio ambiente y sólo 9.8 por ciento al agotamiento de los recursos naturales (INEGI, 2006).

I.3 POLÍTICAS Y PROGRAMAS

I.3.1 POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

En los últimos años se ha institucionalizado la política de desarrollo social en México. El Ejecutivo Federal ejerce su rectoría, estipulada en 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.

A través de la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y con los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), equivalentes a 2.5 por ciento de la recaudación federal participable, se instrumentan los programas sociales de combate a la pobreza, a través de medidas asistenciales y de transferencias condicionadas al ingreso.

Al respecto, en agosto de 1997, con el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) México inició la sustitución de subsidios generalizados y focalizados en el consumo por transferencias de ingreso dirigidas a la población en pobreza extrema, 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).

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).

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 de manera que las transferencias eventualmente se tornen innecesarias (Levy, 2007).

Por su parte, la estrategia de política social *Vivir Mejor*, implementada en abril de 2008, busca concentrar todas las acciones del Gobierno Federal, para evitar su dispersión y sacar el mayor provecho de los recursos públicos invertidos. Algunos programas sociales que la componen son: el de Abasto Social de Leche (*Liconsal*), el Apoyo Alimentario y el Programa Alimentario para Zonas de Atención Prioritaria, el Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación, el Programa de Vacunación Universal, el Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años, el Programa de Empleo Temporal, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior, el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, *Pro Árbol y Hábitat*, entre otros.

1.3.2 PROGRAMAS Y POLÍTICA AMBIENTAL

Desde 2001, el Gobierno Federal ha concertado acciones y proyectos transversales que buscan mejorar el equilibrio entre las actividades económicas y las ambientales. Se 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, el agua y el suelo y en la pérdida de capital natural, así como en la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Respecto a la atención 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".² México 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. 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, 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 estudios para definir metas más precisas de mitigación y esboza las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación.

² **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 PERSPECTIVAS Y RETOS

I.4.1 DESEMPEÑO ECONÓMICO

La economía mexicana presenta fortalezas estructurales sobre las cuales es posible sustentar una agenda pública para el desarrollo, tales como el tamaño de su mercado interno, la diversificación de su estructura productiva y de exportación y la presencia del llamado bono o dividendo demográfico (mayor proporción de la población en edad de trabajar). Sin embargo, debe avanzar en la disminución de restricciones a la inversión en sectores estratégicos, aumentar la inversión en infraestructura y capital fijo, así como en desarrollo tecnológico, y mejorar la calidad de la oferta de servicios educativos.

Otros retos que enfrenta la economía mexicana son:

- Fortalecer las instituciones públicas y desarrollar un marco sólido de certidumbre jurídica,
- Adecuar la legislación laboral para brindar mayor flexibilidad al mercado de trabajo,
- Combatir los monopolios y dotar de facultades adicionales a la Comisión Federal de Competencia,
- Ampliar la cobertura de servicios sociales fundamentales sin socavar las finanzas de los institutos de seguridad social e
- Impulsar la generación de empleo en el sector formal.

I.4.2 POLÍTICA DEMOGRÁFICA

El reto actual de la política de población es igualar la cobertura servicios básicos entre regiones, mejorar su calidad y alcanzar la cobertura universal, especialmente para atender el rezago sociodemográfico de la población indígena y mejorar su calidad de vida, así como evitar la concentración de oportu-

nidades de desarrollo en regiones geográficas específicas, que dejen al margen a otras.

Por ejemplo, si bien 93.2 por ciento de los partos fueron atendidos por personal médico en el país en 2006, hay diferencias importantes por entidad: en Chiapas y Guerrero sólo 68 y 78.4 por ciento de los partos fueron atendidos por personal médico, respectivamente. Además, a pesar de los avances obtenidos con las políticas sociales para ampliar la cobertura de educación media superior y superior, ésta sigue por debajo de 60 por ciento, y la calidad está por debajo del promedio de los países miembros de la OECD.

I.4.3 POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES

Los principales retos de la política social son la reducción en 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 para brindar servicios públicos como electricidad y agua potable.

Asimismo, se deben reducir las diferencias regionales en cuanto a la distribución del ingreso y, en este marco, apoyar a la población que padece pobreza alimentaria, ubicada principalmente en la región Sur-Sureste del país, y que es predominantemente indígena.

I.4.4 MEDIO AMBIENTE

La conservación de los ecosistemas y su biodiversidad es un asunto de Estado y debe ser prioritario proteger la cobertura vegetal del país e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y de manejo sustentable, para coadyuvar en la atención a los problemas de marginación y pobreza y generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Para los próximos años, la definición de fuentes alternas de suministro de agua, la disminución de los niveles 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.

Para enfrentar los efectos del cambio climático será necesario desarrollar capacidades preventivas y de respuesta ante los impactos adversos previsibles. Asimismo, con el ob-

jeto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, 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, geotérmica y solar. En tanto, es deseable la formulación de un marco jurídico más favorable que respalde estas fuentes de energía (SEMARNAT, 2007).

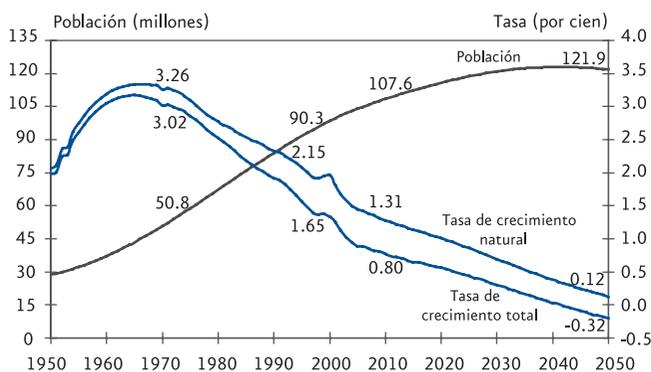
CAPÍTULO II

CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

II.1. PANORAMA GENERAL

Aunque el ritmo de crecimiento demográfico se ha desacelerado en las últimas décadas, en términos absolutos la población continúa aumentando por el proceso de inercia demográfica que experimenta el país. De acuerdo con las proyecciones vigentes, a mitad de 2009 México llegará a 107.6 millones de habitantes, de los cuales 52.9 millones son hombres y 54.7 millones son mujeres. Se estima que durante el mismo año nacerán 1.94 millones de individuos y fallecerán 527 mil. La migración internacional implicará una pérdida de 556 mil individuos, por lo que el incremento neto en 2009 será de 857 mil individuos, lo que representa una tasa de crecimiento total de 0.80 por ciento (véase gráfica II.1).

GRÁFICA II.1. POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL Y TOTAL DE POBLACIÓN, 1950-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

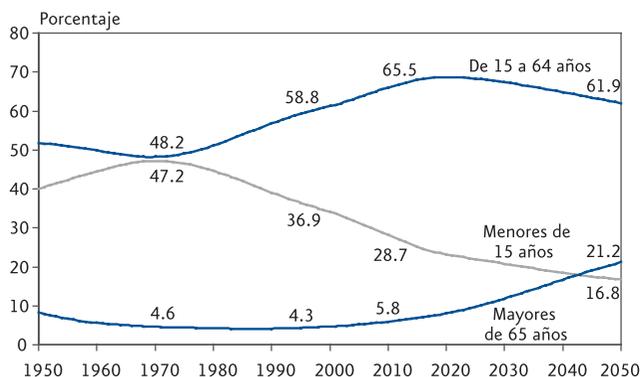
Por su parte, la tasa global de fecundidad (TGF) para 2009 se estima en 2.08 hijos por mujer, ligeramente por debajo del nivel de reemplazo generacional, es decir, el punto en el que cada mujer procreará, en promedio, una hija a lo largo de su vida reproductiva. En contraste, en 1994 la TGF era de 3.05 hijos por mujer.

La esperanza de vida de los mexicanos ha aumentado diez años en las últimas tres décadas; de mantenerse constantes las condiciones de mortalidad de 2009, la población mexicana vivirá, en promedio, 75.3 años, lo que representa 3.1 años más en comparación con 1994.

Por su parte, la paulatina disminución del número de nacimientos, además el constante aumento en la esperanza de vida, conlleva cambios en la estructura por edad de la población. Para 2009 se estima que las personas entre 0 y 14 años representarán un 28.7 por ciento del total, el grupo poblacional en edad laboral (de 15 a 64 años) concentrará al 65.5 por ciento, mientras que la población de adultos mayores (de 65 años o más) agrupará al restante 5.8 por ciento (véase gráfica II.2).

En tanto, la distribución territorial de la población nacional ha mantenido una tendencia en la que un gran número de personas se concentra en pocas ciudades, al tiempo que aumenta la dispersión en miles de localidades pequeñas. Para 2009, 24.5 millones de personas (23% del total nacional) residían en localidades con menos de 2 500 habitantes, 14.3 millones (13%) en localidades de entre 2 500 y menos de 15 mil habitantes y los restantes 69 millones en localidades con más de 15 mil habitantes.

GRÁFICA II.2. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1950-2050



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

II.1.1. NIÑOS Y JÓVENES

Uno de los factores más estrechamente relacionados con el aumento en la esperanza de vida es el descenso en la tasa de mortalidad infantil, la cual pasó de 29.2 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1994 a 14.7 en 2009. También se han reducido las brechas entre entidades federativas (de 18.0 en 1994 a un rango de 10.4 en 2009).

Si bien existen avances importantes en materia de salud sexual y reproductiva, aún existen rezagos, especialmente en demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos y embarazo adolescente. La edad promedio a la que ocurre la primera relación sexual aumentó de 17.2 años en 1995 a 17.4 en 2005 (17.3 para los hombres y 17.6 para las mujeres). Sin embargo, resulta preocupante que seis de cada diez mujeres no utilizan métodos anticonceptivos en su primera relación sexual. Asimismo, entre las adolescentes unidas, el uso de métodos anticonceptivos presenta una disminución

importante, pues en 1997 la prevalencia observada era de 45 por ciento y para 2006 disminuyó a 39.4 por ciento.

II.1.2. ADULTOS MAYORES

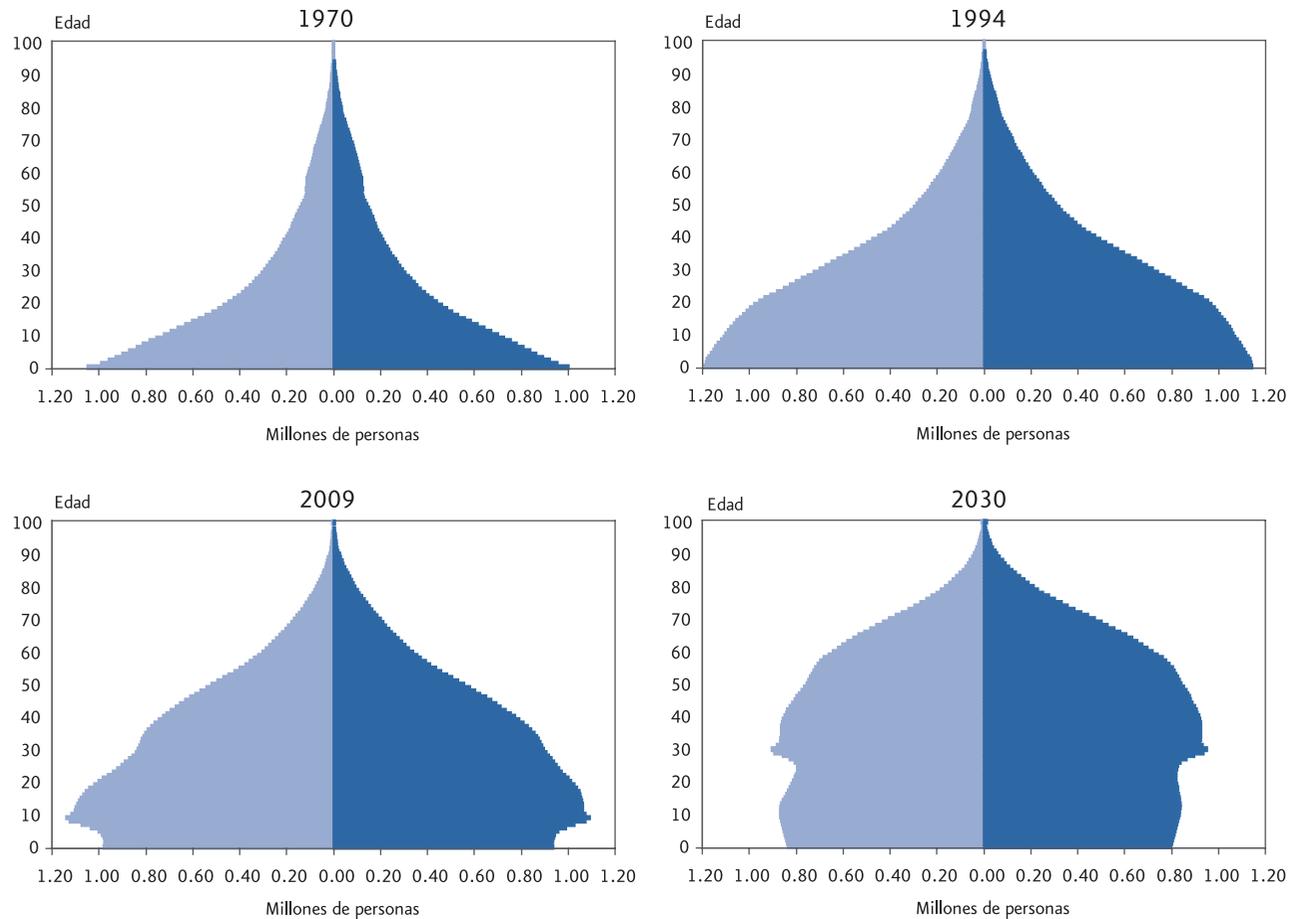
Sin duda, uno de los retos demográficos más importantes del siglo XXI es el envejecimiento de la población, que tenderá a acelerarse en las próximas décadas (véase gráfica II.3). Uno de los aspectos más relevantes de este proceso es la transición epidemiológica, es decir, el predominio cada vez mayor de la morbilidad y la mortalidad ligadas a enfermedades crónicas y degenerativas, que implican un mayor costo para los pacientes y sus familias y para los servicios de salud.

Además, este grupo de población enfrenta serias desventajas. Sólo una minoría de adultos mayores tiene acceso a una pensión, mientras que la mayoría se mantiene en la actividad laboral, en condiciones muy desfavorables: con una alta tasa de analfabetismo, en empleos de baja productividad y sin acceso a prestaciones laborales. En conjunto, todas estas características hacen a este grupo de edad mucho más vulnerable.

II.1.3 INDÍGENAS

De acuerdo con las *Proyecciones de la población indígena* elaboradas por el CONAPO, en 2005 había 13.4 millones de indígenas. Según datos del *II Censo de Población*, 6.01 millones de personas declararon hablar alguna lengua indígena, 10.3 millones de personas viven en hogares donde al menos un miembro es hablante de lengua indígena y un millón dijo pertenecer a un grupo indígena, aun cuando no habla lengua indígena. El 63 por ciento de los indígenas radica en sólo seis entidades: Oaxaca (2.02 millones), Veracruz (1.19 millones), Chiapas (1.19 millones), Yucatán (1.18 millones), el Estado de México (1.17 millones) y Puebla (1.06 millones).

GRÁFICA II.3. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, 1970-2030

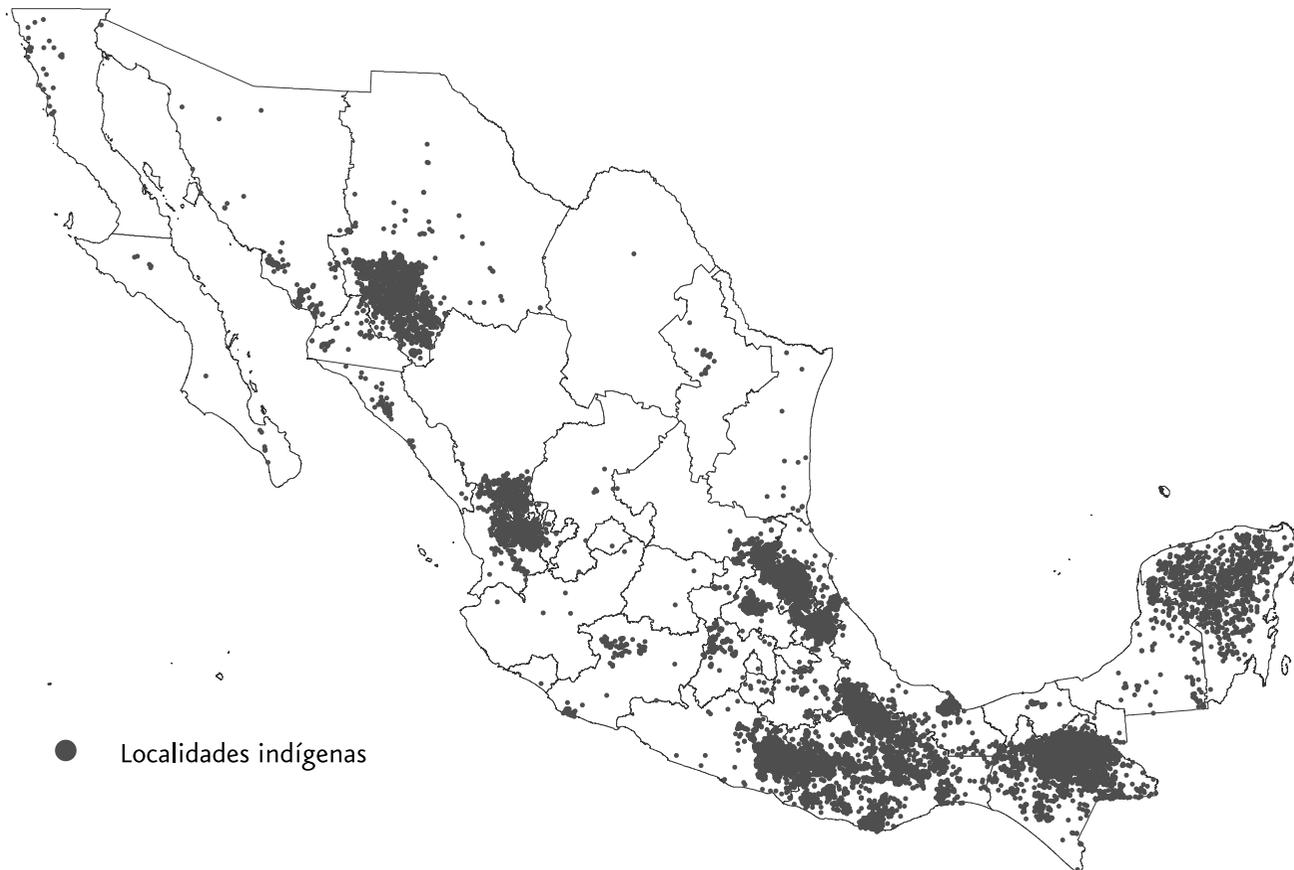


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006.

En México existen por lo menos 62 grupos etnolingüísticos. Las diez principales lenguas indígenas agrupan a 4.5 millones de personas: los hablantes de náhuatl son 1.3 millones (22.9% de los hablantes de lengua indígena), le siguen los 759 mil hablantes de lenguas mayenses (12.6%), los poco más de 400 mil hablantes

de mixteco y zapoteco (7 y 6.8%, respectivamente), los 371 mil hablantes de tseltal y los 330 mil de tsotsil. Menos numerosos son los hablantes de otomí, totonaco y mazateco, que suman poco más de 200 mil hablantes cada uno y los hablantes de chol con 185 mil (véase mapa II.1).

MAPA II.1. LOCALIDADES INDÍGENAS CON MÁS DE DOS VIVIENDAS, SEGÚN LENGUA INDÍGENA PREDOMINANTE, 2000



Fuente: Estimaciones del CONAPO a partir del *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. Principales resultados por localidad.

El comportamiento demográfico de la población indígena en México está estrechamente asociado a la pobreza y al rezago socioeconómico que padece, así como a la dispersión y al relativo aislamiento en el que vive, lo que da forma a un régimen caracterizado por una fecundidad temprana y elevada, intervalos cortos entre nacimientos y un perfil

epidemiológico dominado por elevadas tasas de mortalidad infantil y general y patrones de enfermedad y muerte determinados por la desnutrición y las enfermedades infecciosas y parasitarias. Por esto mismo, sus niveles de marginación son muy superiores al promedio nacional.

II.1.4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹

De acuerdo con el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, cerca de 1.8 millones de mexicanos padecen alguna discapacidad, de los cuales, alrededor de 814 mil tienen una limitación motriz, 467 mil son invidentes o débiles visuales, alrededor de 300 mil tienen una discapacidad mental, 280 mil una auditiva, y las discapacidades del lenguaje y otras agrupan a poco más de 100 mil personas.

Los adultos de 60 años y más concentran al 41.5 por ciento del total de la población que presenta alguna discapacidad, enseguida están los adultos de 30 a 59 años (29.8%), los jóvenes de 19 a 29 años (14.7%) y para los menores de 15 años la prevalencia fue de 13.1 por ciento.

Un breve análisis por origen y causas de la discapacidad revela que una tercera parte de las discapacidades tuvo como origen alguna enfermedad (31.6%), la edad avanzada provocó un 22.6 por ciento, poco menos de una quinta parte (19.4%) se originó al nacimiento y 17.7 por ciento fue consecuencia de algún accidente.

Si bien la prevalencia de discapacidad por sexo no muestra diferencias notorias, (52.6% entre los hombres y 47.4% entre las mujeres), sí existen diferencias conforme aumenta la edad, pues es a partir de los 65 años cuando las mujeres presentan una prevalencia superior a la de los hombres.

Asimismo, 44.9 por ciento de las personas con discapacidad tenía derecho a los servicios de salud y 32.9 por ciento era analfabeta. De las personas con discapacidad de 6 a 14 años, 63 por ciento asistía a la escuela, 74 por ciento se encontraba inactivo y sólo 24.7 por ciento estaba ocupado.

II.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Desde 1995 a la fecha han estado en vigencia tres programas nacionales de población (PNP), los cuales han buscado incidir en la dinámica y el crecimiento de la población desde distintos ángulos y por medio de diversas estrategias. Por ejemplo, en el PNP 2008-2012 se incluyeron ocho objetivos orientados a promover el desarrollo y aprovechar sinergias entre la dinámica demográfica y los cambios sociales (véase Capítulo XII).

Por su parte, el Seguro Popular, el Seguro Médico para una Nueva Generación, el Programa de Vacunación Universal, el Programa Primer Empleo, PREVENIMSS y PREVENISSSTE, el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, el Programa Autoempleo para Adultos Mayores, los Módulos Gerontológicos y Geriátricos, han sido de especial importancia para cumplir con los objetivos que plantea la CIPD para los grupos prioritarios enunciados anteriormente.

De la misma manera, se creó el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual y Comercial Infantil, la Escuela Nacional de Estudios y Atención al Envejecimiento, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, la Comisión Nacional Coordinadora para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, y la Comisión Nacional de Prevención y Rehabilitación de Discapacidades.

¹ Se agradece la colaboración para la realización de este apartado a la Subdirección de Estadística de Salud y Discapacidad del INEGI.

II.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

México se encuentra en las etapas iniciales de un largo proceso de transformación en la estructura por edad de su población, el cual contempla tres etapas distintivas: en la primera, como resultado de una mortalidad decreciente y una fecundidad elevada, la población muestra un acentuado proceso de rejuvenecimiento; en la segunda etapa, la proporción de niños disminuye como resultado de la caída de la fecundidad, lo que favorece un amplio predominio de la población en edad laboral. Por último, en la tercera, la proporción de adultos mayores de 60 años supera a la de los menores de 15 años de edad.

Debido a estas condiciones demográficas favorables, es imprescindible lograr mayores tasas de crecimiento e instrumentar estrategias redistributivas que permitan abatir los rezagos acumulados, reducir las desigualdades y la pobreza, y acumular la riqueza necesaria para hacer frente a los pasivos asociados al envejecimiento poblacional.

En general, es necesario reforzar las acciones dirigidas a apoyar la inversión de los hogares en el desarrollo humano de niños y jóvenes. Por ejemplo, aprovechar el descenso de la población en edad escolar, principalmente de educación básica, para alcanzar una mayor cobertura y calidad en los niveles medio y superior.

Se estima que la población en edades avanzadas superará a la infantil alrededor de 2035, cuando el envejecimiento de la población mexicana se consolide. Es necesario tomar medidas para hacer frente al rápido cambio de la estructura por edad. A algunos países europeos les llevó aproximadamente 150 años pasar a una estructura etaria envejecida, mientras que a México le va a tomar apenas 50 años. Es imprescindible comenzar a generar las condiciones que permitan afrontar el proceso de envejecimiento, sin que éste se traduzca en un obstáculo para el desarrollo y el bienestar social.

Las tendencias en el perfil epidemiológico de la población de adultos mayores sugieren que la demanda de servicios de salud no sólo se incrementará en su volumen, sino que también se presentarán cambios cualitativos en el tipo de padecimientos predominantes. Serán más frecuentes las enfermedades degenerativas, las cuales son de más larga duración, implican el uso de terapias basadas en tecnologías y medicamentos más costosos, y se asocian a periodos de hospitalización más prolongados.

Otro de los retos a los que habrá de enfrentarse la sociedad mexicana ante el proceso de envejecimiento demográfico es el de proveer los recursos económicos para que el creciente contingente de adultos mayores pueda gozar de una vida digna. En primer lugar, el envejecimiento de la población generará importantes presiones sobre algunos de los esquemas de pensiones ya existentes, por lo que será necesario impulsar reformas que permitan recobrar la viabilidad de estos sistemas. En segundo término, una importante proporción de trabajadores llegará a las edades de retiro sin un ingreso asegurado, pues no tendrá derecho a una pensión debido a que pasaron la mayor parte de su vida laboral en el sector informal. Por último, si prevalecen las condiciones actuales, una fracción considerable de la población de adultos mayores permanecerá en el mercado de trabajo, lo cual puede incidir negativamente sobre la oferta de empleo y representa un problema en sí mismo, debido a que las personas en edades avanzadas que trabajan se encuentran, por lo general, en ocupaciones de baja calidad.

La alta frecuencia de la coresidencia ha facilitado la provisión de ayuda familiar a los adultos mayores en un contexto de insuficientes apoyos institucionales, pero también presenta características indeseables. Entre ellas, destaca el hecho de que la mayor parte de la carga de apoyo físico y doméstico que reciben los adultos mayores recae sobre las hijas, lo que reproduce la desigualdad de género en los hogares. Por otro lado, la viabilidad futura de la coresidencia, así

como la del apoyo familiar, en general, está en duda debido a dos factores que introducen presiones sobre los sistemas de apoyo familiar: el primero es el deterioro de las bases sobre las cuales se desarrollaron los valores culturales que han sustentado hasta hoy la solidaridad intergeneracional y el apoyo familiar en la vejez. El segundo es la reducción de la fecundidad, que se traduce en un menor número de hijos disponibles para brindar apoyo a sus padres.

En un momento histórico en que México se acerca al nivel de reemplazo intergeneracional, aún existen grupos sociales que presentan niveles de mortalidad y fecundidad característicos de una etapa que el conjunto del país ya dejó atrás. El perfil epidemiológico se presenta más complejo, dado que todavía no se erradican las enfermedades infecciosas del pasado y ya se presentan aquellas originadas por la vida moderna.

La mortalidad materno-infantil continúa siendo un problema entre los sectores más pobres de la sociedad. Es tarea urgente contribuir a mejorar el acceso a la atención calificada durante el embarazo, parto y puerperio de las mujeres que habitan en localidades rurales, indígenas y en las entidades de mayor rezago en salud reproductiva. Por otra parte, se requiere incorporar el enfoque intercultural en la prestación de servicios de salud dirigidos a indígenas para favorecer relaciones de confianza, comprensión y respeto entre los usuarios y los prestadores de servicios.

En estos contextos sociales, la desnutrición de la madre y de los niños determina, desde las etapas iniciales, trayectorias vitales marcadas por desventajas para el desempeño en ámbitos como el escolar y el productivo. Es por ello que se deben reducir los acentuados rezagos en los patrones demográficos asociados a la pobreza y la desigualdad social.

Uno de los grupos más afectados por la marginación es la población indígena. Siete de cada diez personas hablantes de lengua indígena residen en municipios con alto y muy alto

grado de marginación. Cabe destacar que esta población presenta elevadas tasas de mortalidad por causas transmisibles, que en su mayoría son prevenibles y curables cuando se atienden oportunamente. La marginación y la pobreza presentan principalmente rostros indígenas, por lo que es necesario dar seguimiento y evaluar los programas dirigidos a reducirlas.

El objetivo último de los programas de atención a la población indígena debe ser reducir la brecha demográfica, social y económica que la separa del nivel de desarrollo de la población no indígena. En este sentido, se mantiene como desafío pendiente para la sociedad mexicana desarrollar modelos de información, educación y comunicación adecuados a las necesidades de las distintas poblaciones objetivo, tales como niños, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores, indígenas, migrantes y personas con discapacidad. Con este objetivo en mente, debe estudiarse con mayor profundidad a población indígena para poder focalizar de mejor manera los programas dirigidos a estos grupos.

Finalmente, existe un grupo de población en franca desventaja social y económica al que se le debe dar mayor atención: las personas con discapacidad. Se debe buscar que los discapacitados desarrollen su potencial productivo, intelectual y emotivo, lo cual será posible cuando se eliminen las barreras socioculturales y físicas para su plena integración a la sociedad.

Es de fundamental importancia emprender programas y actividades orientados a atender las necesidades de las personas con discapacidad en los campos de la educación, la accesibilidad, la salud, la capacitación y el empleo, y, sobre todo, garantizar el pleno goce de sus derechos humanos. Resulta conveniente armonizar el marco jurídico nacional con la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, para que este grupo de la población pueda ejercer a plenitud sus derechos y libertades.

CAPÍTULO III

SALUD Y DESARROLLO

III.1. PANORAMA GENERAL

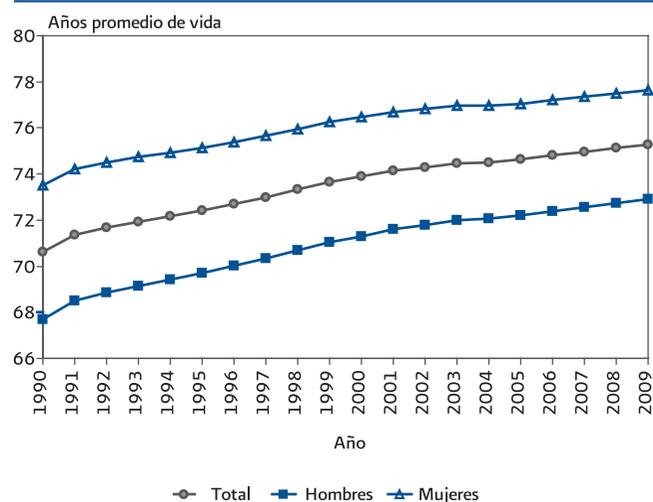
Actualmente, el país se caracteriza por una transición demográfica prolongada, a la par de una transición epidemiológica con rezagos, en la que persisten las enfermedades infecto-contagiosas, las muertes prematuras evitables y una frecuencia cada vez mayor de enfermedades crónico-degenerativas, características de la industrialización y de la vida urbana.

En tanto, dentro de las modificaciones en el perfil de salud predominan las enfermedades crónicas, llamadas no transmisibles, entre las que figuran principalmente la diabetes *mellitus* y la hipertensión arterial.

La esperanza de vida en México ha aumentado diez años en las últimas tres décadas de tal manera que, de mantenerse constantes las condiciones de mortalidad, la población mexicana vivirá en promedio 75.3 años en 2009, lo que representa 3.1 años más en comparación con 1994. Las mujeres continúan siendo más longevas, al tener una esperanza de vida de 77.6 años en 2009, en contraste con 72.9 años de los hombres. Sin embargo, a partir de 1994 la brecha entre los sexos ha disminuido 0.8 años, en parte debido al combate de los padecimientos infecto-contagiosos (véase gráfica III.1).

Por su parte, un avance muy importante en materia de salud ha sido el descenso de la mortalidad en todos los grupos de edad. En general, puede notarse la pérdida del predominio de las enfermedades transmisibles en todos los grupos de edad entre 1990 y 2005. Las enfermedades infecciosas y parasitarias y las infecciones respiratorias cedieron paso a los accidentes, los tumores malignos, lesiones intenciona-

GRÁFICA III.1. ESPERANZA DE VIDA POR SEXO, MÉXICO 1990-2009



Fuente: Estimaciones y Proyecciones de la Población de México, 2005-2050, CONAPO, 2006.

les y enfermedades cardiovasculares en los preescolares (1 a 4 años), escolares (5 a 14 años), en los adolescentes y jóvenes (15 a 24 años) y en los adultos jóvenes (25 a 44 años).

Entre los adultos maduros (45 a 59 años) y adultos mayores (60 años o más), las enfermedades no transmisibles terminaron de concentrar las principales causas de muerte entre 1990 y 2005. Las enfermedades digestivas casi desaparecieron, mientras que las enfermedades cardiovasculares, los tumores malignos y la diabetes *mellitus* aumentaron.

Sin embargo, los niveles de mortalidad materna son una advertencia acerca de insuficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva que se otorgan a la población. Se estima que en 1990 la razón de mortalidad materna (RMM) en México ascendía a 89 por 100 mil nacidos vivos, cifra que disminuyó a 72.6 en 2000 y a 55.6 en 2007, esto es, una reducción de 37.5 por ciento. En números absolutos, se ha logrado disminuir de 2 203 defunciones maternas en 1990 a 1 097 en 2007.

En tanto, la primera causa de muerte por un tumor maligno entre las mujeres de 25 años o más es el cáncer de mama, con una tasa de mortalidad de 16.4 defunciones por cada 100 mil mujeres en 2007, cuando en 2000 fue de 14.8. Se prevé que continúe este incremento. Por su parte, la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino en 1990 fue de 24.8 defunciones por 100 mil mujeres de 25 y más años, mientras que en 2007 disminuyó a 14.3, representando un descenso anual de 3 por ciento.

Por otro lado, desde 1996, la 49ª Asamblea Mundial de la Salud reconoció a la violencia como un problema de salud pública. Las consecuencias más visibles e inmediatas de la violencia sobre la salud son las lesiones físicas que producen incapacidad transitoria o permanente y, en ocasiones, la muerte. Sin embargo, las formas de violencia crónica de “baja intensidad” y larga duración producen efectos sobre la salud que son mucho más difíciles de reconocer, pero que generan una gran cantidad de años de vida saludable perdidos en amplios sectores de la población, entre los que se encuentran de manera significativa las mujeres.

En México ha constituido un gran problema en los últimos años, y el ejemplo más extremo lo representa el femicidio, fenómeno que ha ocurrido no sólo en sitios icónicos como Ciudad Juárez, sino en entidades como Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Sonora. Por su parte, en 2006 en el ámbito privado, 35 por ciento de las mujeres casadas o unidas había presentado algún incidente de violencia en los últimos 12

meses; 26.6 por ciento de tipo emocional, 20.1 por ciento de tipo económica, 10.2 por ciento física y 6 por ciento sexual (ENDIREH, 2006).

III.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE MAYOR RELEVANCIA

El Gobierno de México ha plasmado en sus planes y programas el derecho universal a la salud. El Programa Nacional de Salud 2007-2012, que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo, tiene como objetivos: mejorar las condiciones de salud de la población, reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, prestar servicios de salud con calidad y seguridad, evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud, y garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

Por su parte, *Vivir Mejor*, la estrategia de política social del Gobierno Federal implementada en 2008, tiene entre sus objetivos potenciar las capacidades básicas de la población, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población.

En 2003 se creó el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), estableciendo la incorporación voluntaria y paulatina al mismo tiempo, de todas aquellas familias que no son derechohabientes de la seguridad social. La póliza cubre hasta ahora 266 intervenciones o servicios médicos y garantiza el surtimiento de 312 claves de medicamentos asociados al paquete de servicios.

Este proceso inició en las zonas más marginadas del país y, a la fecha, poco más de 90 por ciento de los beneficiarios no pagó cuota alguna para afiliarse. Al cierre de 2007 se afiliaron 7.3 millones de familias, es decir, 21.9 millones de personas. Para 2010 se espera cubrir a toda la población sin

seguridad en materia de salud, equivalente a 13.9 millones de personas.

Como complemento de este programa, en 2006 surgió el Seguro Médico para una Nueva Generación que garantiza la cobertura completa y de por vida en servicios de salud a los niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006. De esta forma, todos los niños tienen derecho a un seguro médico que cubre casi la totalidad de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95 por ciento de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos. Al cierre de 2008 se tenían 1.8 millones de niños afiliados.

Adicionalmente, en 2008 se estableció la estrategia denominada *Embarazo Saludable*, a través de la cual se garantiza la afiliación al Seguro Popular de todas aquellas familias que cuenten con una mujer embarazada.

En tanto, el *Programa de Oportunidades* opera a nivel nacional en los municipios de mayor marginación, beneficiando a 5 millones de familias, es decir, 25 millones de mexicanos. Por su parte, el *Programa IMSS-Oportunidades* tiene por objeto proporcionar servicios de salud integrales de primer y segundo nivel, oportunos y de calidad, a la población abierta que no tiene acceso regular a los servicios de salud de zonas rurales marginadas. Hoy en día administra 69 hospitales en 17 estados del país y 3 mil 550 clínicas en las zonas rurales de México.

De igual manera, se articularon los esfuerzos desarrollados por distintas instituciones de salud para favorecer la disponibilidad de los servicios a nivel comunitario y familiar en localidades cuyas características geográficas y sociodemográficas impiden o dificultan el acceso a la red de servicios de salud. Al respecto, el *Programa Caravanas de la Salud* es una estrategia para acercar los servicios de atención a la salud a nivel comunitario y familiar, mediante unidades médicas itinerantes.

Por su parte, el *Programa Arranque Parejo en la Vida* tiene como misión garantizar la prestación de servicios de

salud oportunos, con calidad y seguridad durante el embarazo, parto, puerperio y en la atención de emergencias obstétricas (AEO) a todas las mujeres mexicanas, además de promover la atención integral y de calidad a las niñas y niños durante los primeros 28 días de vida. Actualmente, tiene especial énfasis en las entidades federativas y municipios con el menor Índice de Desarrollo Humano.

Otro programa del IMSS, como parte de la estrategia de Programas Integrados de Salud, es PREVENIMSS, que hace referencia a las acciones de carácter preventivo para mejorar la salud de sus derechohabientes y está dirigido a la población en general. Más recientemente se estableció el programa homólogo en el ISSSTE llamado PREVENISSSTE, con lineamientos similares.

Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Información de Salud Perinatal con la intención de establecer la salud perinatal como prioridad en la agenda nacional, al mismo nivel que hoy se encuentra la salud materna.

Las campañas contra el cáncer cérvico-uterino (mediante el *Papanicolaou*), de mama (por medio de la mastografía), de próstata (con revisiones periódicas) y de pulmón (a través de campañas contra el tabaco), realizadas por diversas instituciones públicas en el país, han favorecido la detección temprana y la curación de estos padecimientos.

A nivel nacional, las personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión constituían 80 por ciento de la población en 1992; para 2006 este porcentaje disminuyó a 71.5. Por su parte, la situación de derechohabencia formal es más precaria para el 20 por ciento más pobre de la población: en 2006 el 89.8 por ciento de los jefes no tenían derechohabencia. No obstante, si se incluye el conjunto de programas sociales que van dirigidos, en general, a la población que no cuenta con derechohabencia formal, el panorama de apoyo a la población cambió de forma importante entre 1992 y 2006 (CONEVAL, 2008).

En 2001, por primera vez se incorporó una línea de acción dedicada a promover la perspectiva de género en el

Sistema Nacional de Salud y se elaboró el Modelo Integrado Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres, que recogió las experiencias exitosas de las instituciones de seguridad social y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Asimismo, desde 2006 la atención médica y psicológica especializada forma parte del Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud del Seguro Popular, como acción preventiva que incluye la atención psicológica, médica, de trabajo social y enfermería.

En tanto, los refugios para mujeres víctimas de violencia, administrados por organizaciones de la sociedad civil, constituyen unidades de atención que no forman parte del sistema de salud pero que son fundamentales para preservar la vida de las mujeres, así como de sus hijos e hijas que viven en violencia extrema.

III.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

Con respecto a las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), referentes a que en 2005 los países debían tener una esperanza de vida al nacer superior a los 70 años y para 2015 superior a los 75 años, a partir de 2009 México superará la meta, alcanzando los 75.3 años (Estimaciones y proyecciones CONAPO, 2006).

Se ha logrado ubicar a la mortalidad infantil por debajo de 50 muertes por mil nacidos vivos. En 2009 esta tasa es de 14.7, con lo cual se cumple también la meta de 2015 de alcanzar una tasa por debajo de 35 muertes por mil nacidos vivos. Sin embargo, ello no significa disminuir los esfuerzos para seguir combatiendo la mortalidad, pues las diferencias regionales siguen siendo muy marcadas.

Según la meta de los ODM, el país tiene que lograr una tasa de mortalidad infantil de 13.1 muertes por mil nacidos

vivos en 2015; de acuerdo con las proyecciones elaboradas por el CONAPO esta tasa será de 11.9 en ese año; si esta proyección resulta cierta se habrá cumplido con la meta por escaso margen.

La población de las localidades rurales, indígenas y urbano marginadas constituye el grupo de atención prioritaria ya que registra los niveles más elevados de mortalidad infantil por causas prevenibles, como las infecciones respiratorias agudas y las infecciones gastrointestinales.

En el Programa Nacional de Salud 2007-2012 se estableció como meta para 2012 disminuir en 40 por ciento la mortalidad infantil en los cien municipios con menor índice de desarrollo humano. Asimismo, se propuso reducir en 20 por ciento la prevalencia de desnutrición en menores de cinco años en estos mismos municipios.

Por otro lado, si bien se ha conseguido reducir la razón de mortalidad materna por debajo de cien defunciones por cien mil nacidos vivos en 2005, encontrándose en el umbral de conseguir la reducción por debajo de 60 que se tenía establecida para 2015, como lo establece la CIPD, la meta de los ODM es reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes para 2015 con respecto a 1990. Si en ese año se tuvo una RMM de 89 muertes por cien mil nacidos vivos, la meta implica disminuirla a 22.6 en 2015, que en números absolutos significa 423 defunciones maternas. Ello requiere disminuir casi dos terceras partes de las defunciones en un periodo de diez años, por lo que es preciso incrementar la efectividad de las acciones.

Sumado a lo anterior, a partir de las grandes desigualdades en el acceso a la salud entre las regiones marginadas y las no marginadas, en el Programa Nacional de Salud 2007-2012 se estableció como meta para 2012 disminuir la mortalidad materna a la mitad en los cien municipios con menor índice de desarrollo humano. Asimismo, dicho programa se ha fijado la meta de incrementar al triple la cobertura de detección de cáncer de mama por mastogra-

fía en mujeres de 45 a 64 años y disminuir 27 por ciento la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino en mujeres de 25 años y más.

Por otra parte, no se ha logrado igualar los niveles de mortalidad de lactantes y de niños menores de cinco años al promedio nacional. En ambos casos se ha conseguido disminuir los niveles de la mortalidad, pero se han logrado reducir poco las diferencias entre entidades federativas. Queda pendiente poner mayor énfasis en la mortalidad infantil y de menores de cinco años en entidades rezagadas.

A pesar de que el *Programa IMSS-Oportunidades* atiende a más de 11 millones de población campesina e indígena que reside en más de 16 mil localidades, de las cuales 96 por ciento tiene menos de 2 500 habitantes, se necesita ampliar y focalizar más los recursos para que sigan beneficiando a los grupos más vulnerables.

También es de suma importancia frenar el avance de la morbilidad y mortalidad por causas violentas. Algunas entidades del país se han convertido en focos rojos al poseer elevados niveles de muertes violentas. Por esto mismo, el

Programa Nacional de Salud 2007–2012 tiene la meta de reducir 15 por ciento el número de muertes por accidentes de tránsito de vehículos de motor en población de 15 a 29 años de edad.

A su vez, se requiere fortalecer las estrategias de prevención y promoción del derecho a una vida sin violencia. Es preciso continuar realizando investigación sobre la violencia familiar y de género, su impacto sobre la salud de diversos grupos de la población, los determinantes sociales más importantes de esta problemática y las estrategias preventivas y de atención más efectivas para su abordaje desde distintos espacios sociales.

Finalmente, aunque los progresos en la calidad de las fuentes de información son innegables, es necesario continuar avanzando en su perfeccionamiento. Los esfuerzos dirigidos hacia la correcta captación de la mortalidad materna, por ejemplo, han permitido medir de manera más exacta este importante problema de salud pública en la población mexicana. Datos más precisos significan toma de decisiones también más precisas.

CAPÍTULO IV

AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

México ha enfrentado un conjunto de reformas y modificaciones que no sólo se inscriben en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), sino que ha sido una respuesta a las necesidades de la población en materia de salud sexual y reproductiva. Esto se refleja en los programas de atención desarrollados, en la operación y prestación de los servicios de salud, en la redefinición de sus componentes, en la ardua tarea de incorporar la perspectiva de género de manera transversal en la estructura institucional, en los contenidos de los programas y en el análisis de los problemas derivados de las desventajas de género. Paralelamente, este proceso ha sido acompañado de una revisión y modificación de las normas oficiales y de la incorporación plena del enfoque de derechos y el respeto hacia las decisiones que toman los individuos y las parejas en la sociedad. Sin embargo, la diversidad y extensión del país, así como la existencia de una enorme cantidad de localidades que viven en condiciones de marginación, hacen que las acciones en la materia enfrenten enormes retos, como se analiza a lo largo de este capítulo.

IV.1. PANORAMA GENERAL

IV.1.1. PLANIFICACIÓN FAMILIAR

El descenso de la fecundidad ocurrido en México desde mediados de los años sesenta es la manifestación más concreta del proceso de apropiación de la población mexicana de

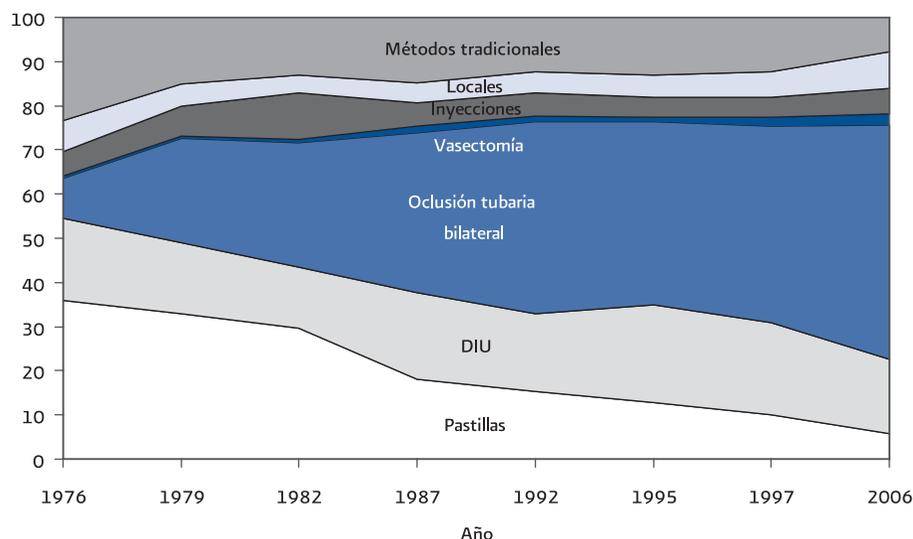
uno de los derechos humanos fundamentales: la libertad de decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos. Se estima que la fecundidad alcanzó su máximo nivel histórico a mediados de la década de los sesenta, cuando registró un nivel de 7.3 hijos promedio por mujer.

El impulso de la política de población y los programas de planificación gestados e instrumentados contribuyeron al descenso de la fecundidad en el país. Desde entonces, la tasa global de fecundidad (TGF) disminuyó de casi seis hijos por mujer en 1974 a 2.2 hijos en 2006.

En las últimas tres décadas, la difusión de los métodos anticonceptivos se ha visto acompañada de una amplia aceptación de los mismos. Las proporciones de mujeres que conocen al menos un método anticonceptivo han aumentado de manera sistemática. El porcentaje de mujeres en edad fértil unidas que utilizaba algún tipo de método aumentó de 30.2 en 1976 a 70.9 en 2006.

El tipo de método anticonceptivo utilizado por la población de mujeres en edad fértil unidas ha cambiado con el tiempo (véase gráfica IV.1). Por un lado, la recurrencia a métodos tradicionales ha disminuido de forma drástica en los últimos 30 años (alrededor de 15 puntos porcentuales), lo mismo que el uso de pastillas (de 35% en 1976 a 6% en 2006), mientras que opciones como el dispositivo intrauterino (DIU) y las inyecciones se mantienen prácticamente constantes entre las preferencias anticonceptivas de las mujeres (cerca de 17 y 6%, respectivamente). En cambio, la proporción de la población que recurre a procedimientos quirúrgicos, particularmente la oclusión tubaria bilateral

GRÁFICA IV.1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS MUJERES UNIDAS EN EDAD FÉRTIL, USUARIAS DE ANTICONCEPTIVOS, SEGÚN TIPO DE MÉTODO, 1976-2006



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en: EMF, 1976; ENFES, 1987; ENADID, 1992, 1997 y 2006.

(OTB), ha aumentado de manera muy notoria (de 9% en 1976 a 53% en 2006).

Por otra parte, uno de los grupos de población cuya atención en materia de salud reproductiva resulta prioritario para la política pública diseñada al respecto, es el de los adolescentes. En México, la población entre 15 y 19 años ha aumentado de manera importante, representando en 2008 cerca de 10 por ciento de la población total del país. Se estima que durante el mismo año ocurrieron más de 300 mil nacimientos de mujeres en este grupo de edad, es decir, más de 15 por ciento del total de los nacimientos registrados, lo cual arroja una tasa específica de fecundidad de 57.9 hijos por cada mil mujeres.

La disminución de la fecundidad adolescente presenta resistencias particulares, dada la complejidad de los mecanismos que intervienen en la sexualidad durante esta etapa

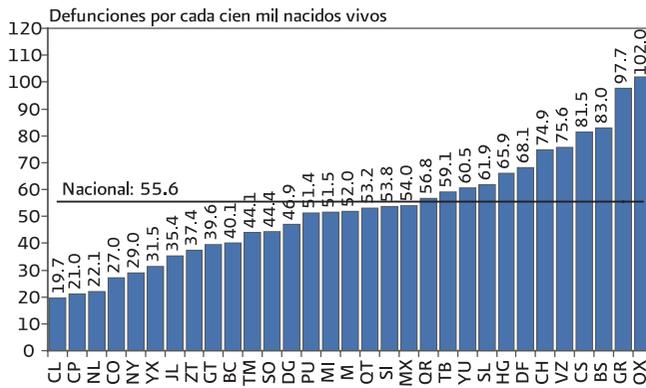
de la vida. El caso de las adolescentes es paradójico pues, a pesar de que cerca de 97 por ciento declara conocer al menos un método anticonceptivo, más de 35 por ciento de las adolescentes unidas presenta situaciones de demanda insatisfecha.

IV.1.2. SALUD MATERNA

La mortalidad materna es uno de los fenómenos más sensibles a la desigualdad social y la pobreza; la población residente de áreas marginadas frecuentemente se encuentra sujeta a condiciones de salud precarias que afectan de forma sensible los embarazos de las mujeres, a lo cual se añade la deficiencia en el acceso a servicios de salud calificados durante la gestación y el parto. En 2007, las entidades con

mayores niveles de marginación presentan razones de mortalidad materna (RMM) que casi duplican el valor del indicador a nivel nacional (véase gráfica IV.2).

GRÁFICA IV.2. RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA POR ENTIDAD FEDERATIVA DE RESIDENCIA HABITUAL DE LA MADRE, 2007



Fuente: INEGI/SSA. Dirección General de Información en Salud. Bases de datos de defunciones 2002-2007.

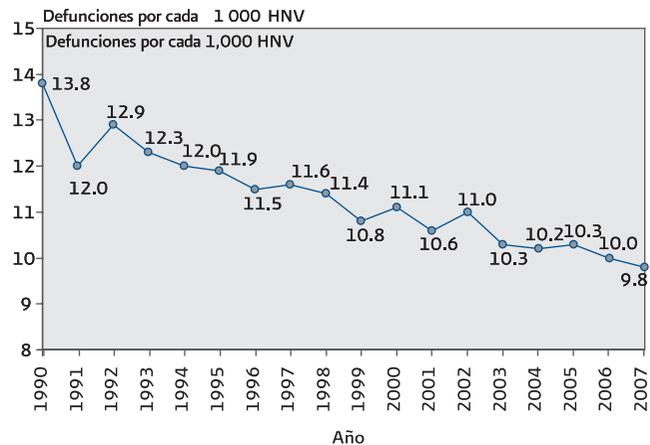
Los avances en la disminución de la mortalidad de las madres en el país son notables y puede que sean mayores, ya que en México un reto añadido al combate de la mortalidad materna es la mejora de su registro, que por mucho tiempo ha estado sujeto a problemas de subenumeración, dada la errónea atribución de la muerte de la mujer a causas no asociadas con la maternidad. En 1990, se estimaba que dicho subregistro ascendía a 40 por ciento.

La disminución de la mortalidad materna se asocia con mejores prácticas de atención prenatal y con un aumento de los partos atendidos por personal de salud calificado. En México, el número de mujeres que asiste a revisiones médi-

cas durante el embarazo ha aumentado de forma sistemática en todas las entidades federativas y rebasa considerablemente a las revisiones realizadas por otro tipo de agentes como las parteras.

La adecuada atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres que deciden ser madres se cristaliza en el nacimiento de niñas y niños sanos. Como contraparte, el cuidado deficiente del proceso reproductivo puede traducirse en complicaciones durante la gestación, el parto y el crecimiento de los infantes que, en conjunto, podrían derivar en una defunción del recién nacido. En México, la mortalidad neonatal muestra una tendencia decreciente, aunque con variaciones en algunos periodos. En general, de 1990 a 2007 la tasa de mortalidad neonatal presenta una disminución cercana a 30 por ciento (véase gráfica IV.3).

GRÁFICA IV.3 TASA DE MORTALIDAD NEONATAL, 1990-2007

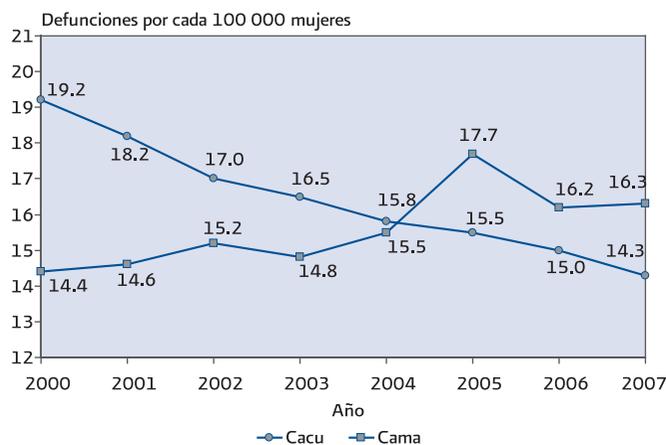


Fuente: INEGI/SSA. Dirección General de Información en Salud. Bases de datos de defunciones 1990-2007.

Por otra parte, el cáncer de mama y el cérvico uterino forman parte predominante de las causas de muerte femeninas en el país. Su aumento generalizado entre la población, incluso en aquella que vive en condiciones socioeconómicas precarias, ha creado configuraciones en las que coexisten padecimientos pre y postransicionales. Dichos “perfiles mixtos”, aunados a la dificultad de contar con servicios de salud adecuados para la detección, tratamiento y control del cáncer, eleva el riesgo de muerte entre la población de escasos recursos.

De acuerdo con datos del sector salud, actualmente el cáncer de mama ocupa el primer lugar entre las causas de muerte por neoplasias malignas en mujeres de 25 años o más —concentrándose especialmente entre los 45 y 54 años—, desplazando al cáncer cérvico uterino.

GRÁFICA IV.4 .TASA DE MORTALIDAD POR CÁNCER CÉRVICO-UTERINO Y DE MAMA, 2000-2007



Fuente: INEGI/SSA. Dirección General de Información en Salud. Bases de datos de defunciones 2000-2007.

En 2007, si bien la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino disminuyó a 14.3 defunciones por cada cien mil mujeres, la distribución de las muertes por entidad federativa refleja su estrecha asociación con condiciones de desigualdad social, por lo que la disminución de las brechas en la detección, tratamiento y control del padecimiento sigue siendo un reto importante (véase gráfica IV.4).

IV.1.3. VIH/SIDA

En 2008, México registra una prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años relativamente baja (0.3%), aunque en constante ascenso.

Desde 1983, año en que se detectó el primer caso de SIDA, hasta el 15 de noviembre de 2008, se han contabilizado en forma acumulada 112 957 casos en el Registro Nacional de Casos de SIDA, de los cuales 82.4 por ciento corresponde a hombres y 17.6 por ciento a mujeres (véase cuadro IV.1). Las personas de 25 a 44 años de edad constituyen el grupo más afectado con 66.1 por ciento de los casos registrados, seguido por 17.5 por ciento en personas de 45 a 64 años; la población de 15 a 24 años concentra 11.6 por ciento de los casos y en los menores de 14 años la proporción es de 2.3 por ciento.

Entre aquellos casos en los que se conoce la categoría de transmisión, se señala a la vía sexual como principal medio de contagio en adultos (94.0%) y poco menos de la mitad corresponde a hombres que tienen sexo con otros hombres.

La ampliación de la cobertura del Tratamiento Antirretroviral Altamente Activo (TARAA) a la población con y sin acceso a seguridad social que vive con VIH/SIDA ha sido uno de los logros más notorios en la materia en México, producto de los esfuerzos conjuntos de organismos no gubernamentales y el sector salud. Se estima que para finales de 1997 alrededor de seis mil pacientes no tenían acceso al TARAA,

**CUADRO IV.1. CASOS ACUMULADOS DE SIDA
POR GRANDES GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2008**

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	112 957	93 029	19 928
GRUPOS DE EDAD			
0-14	2 645	1 384	1 261
15-24	13 061	9 887	3 174
25-44	74 617	62 834	11 783
45-64	19 779	16 483	3 296
65 AÑOS O MÁS	1 967	1 684	283
SE DESCONOCE	888	757	131

Fuente: SS/CENAVECE/DGE. Registro Nacional de Casos de SIDA. Datos al 15 de noviembre del 2008.

es decir, aproximadamente la mitad de las personas que vivían con el síndrome. Durante 1998 se logró la cobertura de TARAA para menores de 18 años y mujeres embarazadas sin acceso a seguridad social y para 1999 la cobertura del TARAA alcanzaba a más de mil pacientes no derechohabientes. En el 2005, 98.4 por ciento de las personas que lo requerían recibieron el tratamiento.

IV.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

En México, las actividades en materia de salud sexual y reproductiva (SSyR) están respaldadas por un marco jurídico internacional y nacional, que ha permitido transformaciones importantes en la población. Los sustentos jurídicos que respaldan estas acciones van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por un conjunto de tratados, convenciones y acuerdos internacionales, hasta la legislación federal, que incluye a la Ley General de Población, la Ley General de Salud y sus reglamentos respectivos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y

las normas oficiales mexicanas que en la materia se han elaborado para estos fines.

Para dar respuesta al enfoque de la salud sexual y reproductiva, la Secretaría de Salud lleva a cabo los siguientes programas:

- *Programa de Planificación Familiar y Anticoncepción*, el cual plantea asegurar la disponibilidad de insumos para la prestación de los servicios de salud de planificación familiar y anticoncepción entre los grupos de mayor rezago.
- *Programa de Acción de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes*. En coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) se establecerá una campaña permanente de educación sexual que favorezca el ejercicio de una sexualidad responsable y promueva el sexo protegido.
- En coordinación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se llevó a cabo por cuarta ocasión la estrategia de compra coordinada de métodos anticonceptivos.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), en coordinación con la SEP, realizó la revisión de los programas videogrados dirigidos al magisterio en servicio y desarrolló un curso general de actualización denominado *Hablemos de sexualidad en la escuela secundaria*. Por otra parte, el CONAPO, en coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fortaleció las acciones encaminadas a difundir información sobre métodos de planificación familiar a través del *Sistema de Atención Telefónica de Información y Orientación en Materia de Planificación Familiar, Planificatel y Planificanet* (<http://www.conapo.gob.mx/planificanet>). Desde hace 21 años, el CONAPO y el Instituto Mexicano de la Radio (IMER) transmiten cada semana la serie radiofónica *Zona Libre*, programa dirigido a adolescentes y jóvenes con temas de desarrollo, identidad y sexualidad.

En materia de mortalidad materna se han realizado esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y confiabilidad de la información. A partir de 2003, con el método RAMOS modificado se logró un aumento del 15 por ciento anual en el registro de las muertes maternas directas y tardías. En 2004 se elaboró la Norma Oficial de Competencia Laboral dirigida a las parteras y se instrumentó una estrategia que incluyó como elemento central la vinculación de la partera tradicional con las unidades de salud para la detección y referencia oportuna de mujeres con complicaciones obstétricas.

Se logró sumar el compromiso de todas las instituciones públicas y privadas del sector en el abatimiento de la mortalidad materna y perinatal, a través del Acuerdo Secretarial del Consejo de Salubridad General, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre de 2004, para la aplicación y observancia obligatoria del *Programa Arranque Parejo en la Vida* y la vigilancia activa de las defunciones maternas en todas las unidades de atención de las instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Salud.

En 2000, se integraron las acciones para la prevención de la discapacidad por defectos al nacimiento en una estrategia de prevención integral y se consolidó en la Norma Oficial Mexicana 034 para la Prevención y Control de los Defectos al Nacimiento en 2004. A partir de 2003, se creó una estrategia de salud pública que incluye la suplementación con ácido fólico de mujeres en edad fértil. De 2000 a 2006 se capacitó a 10 mil reanimadores y 300 instructores en reanimación neonatal como resultado de la cooperación de la Federación Nacional de Neonatología de México y se incorporó el curso de reanimación neonatal como un requisito para la Certificación de Neonatología.

Los grandes retos nacionales para mejorar la salud perinatal se presentan en la necesidad de establecerla como prioridad en la agenda nacional, al mismo nivel que la salud materna. Por ello, la Secretaría de Salud, a partir de 2009, creará un Sistema Nacional de Información de Salud Perina-

tal, con indicadores precisos que permitan conocer la situación real del recién nacido en México.

Durante 2001-2006, el *Programa de Cáncer Cérvico Uterino* ha incrementado el número de recursos humanos para el desarrollo del programa. A partir de 2005 se creó el Sistema de Protección Social en Salud que protege a la población sin seguridad social y en el que está incluido el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Se fortaleció la estrategia de atención a las mujeres que residen en los municipios con menor índice de desarrollo humano. Actualmente, se cuenta con un total de 32 unidades móviles equipadas. Se ha capacitado y actualizado a 90 por ciento del personal adscrito a las clínicas de colposcopia, laboratorios de citología y patología, mediante cursos nacionales e internacionales. La actualización del personal ha estado dirigida a unificar los procedimientos técnicos y a la preparación para el desarrollo de nuevas destrezas en la técnica de toma y fijación de la citología cervical.

En 1999, el cáncer de mama se separó operativamente del cérvico uterino y se aprobó la Norma Oficial Mexicana correspondiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2003. Se ha reforzado el equipamiento, la capacitación del personal y el apoyo a la atención de la población económicamente más desprotegida. En las instituciones públicas, el número de mastógrafos disponibles pasó de 120 en 2001 a 413 en 2006. Desde el año 2004 se otorgaron tratamientos quimioterápicos de primera línea a las mujeres sin seguridad social e incluyó 15 tipos de medicamentos oncológicos. Esta política se consolidó con el decreto presidencial por el cual, a partir del primero de enero de 2007, las mujeres con diagnóstico de cáncer de mama inscritas al Seguro Popular deben recibir el tratamiento integral del cáncer de manera gratuita, con financiamiento del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.

Para mejorar la calidad y oportunidad de la información epidemiológica, la Secretaría de Salud ha mantenido diver-

sas acciones enfocadas a fortalecer el Registro Nacional de Casos de SIDA. En materia de prevención, un aspecto central han sido las diferentes estrategias de comunicación implementadas, las cuales han tenido como objetivo brindar información general sobre la epidemia y cómo prevenirla, así como la promoción explícita del uso del condón como una de las medidas más efectivas en la prevención. En términos de la atención integral de las personas que viven con VIH/SIDA, a finales de 2003 se alcanzó la cobertura universal de tratamiento antirretroviral.

En 1990, se publicó el primer Manual de Vigilancia Epidemiológica de VIH/SIDA, dando inicio formal a la vigilancia centinela. La epidemia de SIDA ha generado también reacciones de rechazo entre la población. Estos hechos han promovido una nueva generación de estudios epidemiológicos que buscan información acerca del estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA. Asimismo, se trabaja en la actualización permanente de normas y guías que regulan la atención, así como en la capacitación permanente del personal de salud en la materia. La modificación al Artículo 1º de la Constitución permitió la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), el cual constituye un instrumento jurídico valioso para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, particularmente en el caso de VIH/SIDA.

IV.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

En materia de planificación familiar y anticoncepción un reto importante que deben enfrentar las instituciones del sector público es potencializar sus recursos para favorecer la transmisión de información adecuada a los diferentes sectores de la población, principalmente hacia aquellos grupos que viven en situación de pobreza extrema y localidades marginadas.

Se requiere fortalecer el proceso de planeación efectiva de las necesidades de anticonceptivos, así como un estricto seguimiento de las existencias y consumos en todas las unidades médicas donde se otorguen servicios de planificación familiar y anticoncepción. En poblaciones de áreas rurales e indígenas es prioritario hacer hincapié en la importancia de proporcionar toda la información, consejería y tiempo necesarios a la población que lo solicita para que antes de adoptar un método anticonceptivo, particularmente definitivo, se tenga la certeza de que la decisión de la mujer y/o hombre fue libre e informada y con absoluto respeto a sus derechos.

Muchos han sido los esfuerzos para dirigir los servicios de salud sexual y reproductiva hacia los adolescentes y jóvenes en el país, sin embargo, aún no se han cubierto sus necesidades. Un reto importante es reformular la conceptualización y organización de los servicios, acorde a las necesidades de este grupo de edad. Se requiere desarrollar un modelo interinstitucional dirigido al adolescente, que incluya elementos esenciales en la atención para mejorar la calidad, fortalecer la infraestructura e incrementar el número de servicios, a fin de lograr el acceso universal.

Los adolescentes y jóvenes por lo general no sienten confianza con el personal de salud, el cual no está preparado especialmente para atender a este grupo de población. Por ello, se han iniciado procesos de sensibilización que transformen las prácticas del personal de salud, reconociendo la autonomía de los jóvenes y adolescentes en la toma de decisiones y con la capacidad de generar condiciones para el auto cuidado de su salud sexual. Para contribuir al fortalecimiento de estas acciones se requiere avanzar en el proceso de participación social y el establecimiento de redes sociales de jóvenes, a fin de incidir en el diseño, operación y seguimiento de los programas, así como en la gestión de estas acciones con un enfoque de corresponsabilidad ciudadana.

Las prioridades para abatir la mortalidad materna se orientan a los servicios obstétricos hospitalarios, de manera

que se mejore su acceso, la oportunidad de su utilización y la calidad de la atención. Los diversos esfuerzos desplegados para evaluar el *Programa Arranque Parejo en la Vida*, durante la Administración Federal 2000-2006, constituyeron insumos valiosos para el fortalecimiento de su diseño y operación. Uno de los aspectos que sobresalen por su importancia estratégica es el funcionamiento de las unidades en un esquema operativo más amplio, basado en la organización de redes funcionales de servicios.

Por su parte, los centros de salud, particularmente los de las áreas rurales dispersas y aquellos que cuentan con servicios de hospitalización, requieren de más herramientas para estabilizar una urgencia obstétrica. La diversidad y características de la población, aunado a los determinantes socioeconómicos, ambientales y culturales en México, hacen que la problemática de la mortalidad materna sea compleja, motivo por el cual es necesario reforzar el trabajo intersectorial. La Secretaría de Salud deberá fortalecer acciones de abogacía para lograr la voluntad política en sectores especialmente importantes como educación, desarrollo social, comunicaciones y transporte, y la sociedad civil.

En materia de mortalidad perinatal es importante enfatizar que todavía existe un grave problema de subregistro debido a que el registro de los nacidos muertos y las defunciones infantiles tempranas es muy bajo. Corregir esta situación representa un reto para los sistemas de información en salud del país y para la formulación de la política pública en el tema. Adicionalmente, se identifican como retos importantes lograr una práctica de la lactancia materna, continuar fortaleciendo las estrategias de prevención de la discapacidad por defectos al nacimiento, los esfuerzos de suplementación y fortificación con micronutrientes, especialmente del ácido fólico, y la ampliación del tamiz neonatal para la prevención de las discapacidades.

El cáncer de mama en el país tendrá un crecimiento sostenido, favorecido por la transición epidemiológica y el

incremento en los factores de riesgo. Los principales retos que se enfrentan en este ámbito requieren de la elaboración de campañas de comunicación educativa para informar y sensibilizar a la población, especialmente la femenina, en la importancia de la demanda de la detección y el desarrollo de hábitos saludables.

Asimismo, se debe impulsar la formación y capacitación continua de personal para la detección, diagnóstico y tratamiento del cáncer de mama; establecer un modelo de detección y atención exclusivo para estas acciones con garantía de calidad en sus procesos; y consolidar un sistema de vigilancia epidemiológica, monitoreo y evaluación de los procesos del programa.

El cáncer cérvico uterino continúa siendo un problema prioritario de atención. Entre los principales retos para tener impactos oportunos se requiere integrar acciones de promoción y educación en salud dirigidas especialmente a la población femenina para modificar los determinantes de esta forma de cáncer, así como ampliar los mecanismos de la demanda de la detección y la cobertura en las zonas marginadas con menor índice de desarrollo humano en el país. En México, el riesgo de padecer cáncer cérvico uterino se incrementa de manera significativa a partir de los 35 años de edad, por lo que la detección del VPH será de gran utilidad al identificar a aquellas mujeres con un riesgo mayor de desarrollar o tener lesiones precursoras o cáncer.

Un elemento central es contener la epidemia de SIDA, manteniendo o reduciendo las prevalencias de VIH observada en los grupos más afectados, con énfasis en los grupos de población puente, que son aquellos que pueden diseminar el VIH entre la población general. Para ello, se requiere continuar reforzando las estrategias preventivas dirigidas a los grupos identificados como de alto riesgo: los hombres que tienen sexo con hombres, las y los trabajadores del sexo, los usuarios de drogas intravenosas y las poblaciones móviles. Asimismo, en virtud de que la atención de este padecimien-

to absorbe gran parte del presupuesto, se requiere hacer un mayor esfuerzo dirigido a la prevención del VIH/SIDA en el país. Por esta razón, bajo la modalidad de los convenios entre el nivel federal y estatal, los estados se comprometieron a incrementar el presupuesto en las medidas preventivas del VIH/SIDA.

CAPÍTULO V

AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO

En materia de equidad de género, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer fueron un parte aguas para impulsar la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en México.

En la actualidad, las mujeres mexicanas suman 54.7 millones y representan 50.9 por ciento de los 107.6 millones de habitantes del país. Entre 1990 y 2009, el peso relativo de las mujeres menores de 15 años de edad, al igual que entre los varones, disminuyó significativamente de 39 a 28.8 por ciento, mientras que la población que tiene entre 15 y 64 años aumentó de 56.8 a 65.5 por ciento y la de 65 años o más creció de 4.1 a 5.8 por ciento. En números absolutos, las mujeres menores de 15 años suman alrededor de 15.1 millones en 2009, mientras la población femenina en edades productivas asciende a 36.2 millones y las de la tercera edad son 3.4 millones.

En los próximos años, el peso relativo de la población femenina menor de 15 años continuará disminuyendo y sus efectivos se reducirán gradualmente para alcanzar 13.9 millones en 2015 y 12.3 millones en 2030. Lo anterior disminuirá la demanda de servicios de educación básica, con lo cual será factible concentrar los esfuerzos en la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de la enseñanza. Asimismo, el proceso de envejecimiento de la población mexicana permite pronosticar el aumento absoluto y relativo de personas en edades productivas y del grupo de adultos mayores. La población femenina en edad de trabajar, es

decir, entre 15 y 64 años, se incrementará a 39.2 millones en 2015 y a 42.1 millones en 2030, mientras que la de 65 años o más aumentará a 4.2 y 7.8 millones, respectivamente. Lo anterior conlleva aumentos en la demanda de educación superior, más puestos de trabajo para las mujeres que se incorporarán al mercado laboral, así como el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social del país.

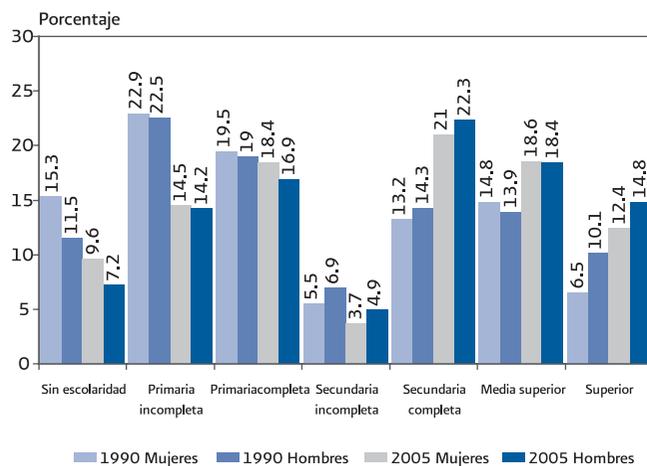
V.1. PANORAMA GENERAL

V.1.1. EDUCACIÓN

Los avances en el acceso de la mujer a todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional han sido notables. En los últimos 15 años ha habido una reducción importante del analfabetismo en México y se ha reducido la brecha entre hombres y mujeres con respecto a este indicador. Sin embargo, aún existen rezagos en la población residente de zonas rurales y, en particular, entre las jóvenes hablantes de lengua indígena (de 15 a 29 años), quienes registran una tasa de analfabetismo seis veces mayor a la nacional. La permanencia escolar femenina muestra aumentos importantes en las últimas décadas que se reflejan en la disminución del porcentaje de mujeres de 15 años que no concluyeron el nivel de educación primaria: mientras que en 1990, 15.3 por ciento de las mujeres no había concluido este nivel de enseñanza, 9.6 por ciento se encontraba en esa situación 15 años después.

Entre 1990 y 2005, la escolaridad promedio de los hombres aumentó de 6.6 a 8.4 años, mientras que en las mujeres pasó de 6.0 a 7.9 años, un nivel cercano al segundo año de educación secundaria. Un aumento de casi dos años de escolaridad en el transcurso de 15 años resulta aún insuficiente para satisfacer las demandas de formación de la población en general, pero preocupa de manera particular que la distancia entre la escolaridad de los hombres y la de las mujeres permanece prácticamente igual, lo cual exige esfuerzos mayores por elevar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, con un énfasis especial en la población femenina (véase gráfica V.1).

GRÁFICA V.1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN SEGÚN SEXO, 1990 Y 2005



Fuente: Información sistematizada por el INMUJERES con base en estimaciones del INEGI, del Censo, 1990 y del Censo 2005.

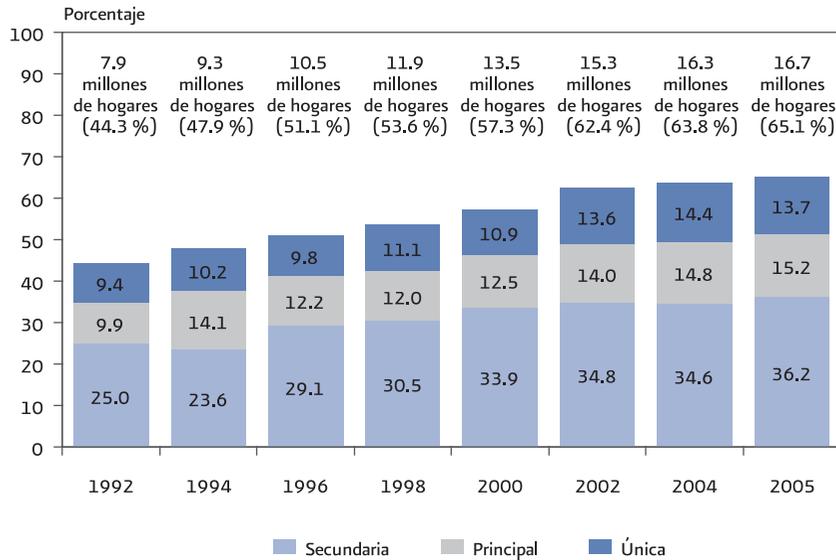
V.1.2. TRABAJO

La participación de la población femenina en el mercado laboral muestra un crecimiento sostenido durante los últimos 30 años, que se relaciona con los procesos de modernización, industrialización y urbanización del país, pero también con los ajustes y reestructuraciones económicas ocurridas en las décadas recientes, que han exigido a los hogares la incorporación de un mayor número de miembros al mercado laboral.

La tasa de participación laboral de las mujeres aumentó de 17.6 por ciento en 1970 a 36.8 en 1995 y a 42 en 2008. En contrapartida, el comportamiento de la tasa de participación económica de los hombres a partir de 1999 ha registrado un descenso significativo que a la fecha no se ha recuperado. Estas importantes transformaciones en la participación económica de las mujeres no se han visto acompañadas de una distribución más equitativa del trabajo reproductivo y doméstico, lo que ha generado cargas globales de trabajo significativamente mayores para las mujeres.

Por otra parte, el ingreso femenino en el presupuesto total de los hogares ha ido en aumento: a inicios de la década de los noventa, cerca de uno de cada dos hogares registraba ingresos monetarios provenientes del trabajo femenino; en 2005 esta situación se observó en dos de cada tres núcleos domésticos. En la tercera parte de los hogares, la contribución de la mujer es secundaria, hecho que se debe a la presencia de otros contribuyentes cuyos ingresos son mayores, pero las aportaciones femeninas a la economía doméstica son cada vez más importantes, lo cual se refleja en el aumento de los hogares donde la aportación monetaria de las mujeres es la fuente principal de ingresos (de 9.9% en 1992 a 15.2% en 2005). Incluso, la proporción de hogares en los que el ingreso de las mujeres es la única contribución económica creció alrededor de 30 por ciento en el mismo periodo (véase gráfica V.2).

GRÁFICA V.2 DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON CONTRIBUCIÓN FEMENINA AL INGRESO SEGÚN TIPO DE CONTRIBUCIÓN, 1992-2005



Fuentes: Estimaciones del CONAPO con base en ENIGH, 1992 a 2005.

Es preciso reconocer que la incorporación de las mujeres a la actividad económica no es por sí misma una condición suficiente para garantizar su desarrollo. También se requiere la conjunción de elementos favorables en la dinámica familiar y doméstica, como una división equitativa de las responsabilidades propias del trabajo reproductivo entre hombres y mujeres, así como el acceso a servicios públicos adecuados que permitan compartir eficientemente la responsabilidad del bienestar de los individuos entre la familia y las instituciones del Estado. En México, el cuidado de los hijos en ausencia de la madre continúa siendo una actividad predominantemente familiar que se inserta dentro de un conjunto de estrategias domésticas de subsistencia cotidiana. Alrededor de 54.6 y 59.3 por ciento de los niños y niñas son cuidados por un familiar y la contribución de las guarderías públicas

es todavía insuficiente, a pesar de que en 2006 su número incluso se había triplicado en algunas de las instituciones de seguridad social más importantes del país, y desde ese año a la fecha la oferta casi se ha duplicado a través de servicios adicionales a la seguridad social para brindar atención a las mujeres que trabajan en el sector informal.

Las condiciones laborales tienden a cambiar según el grupo ocupacional y las características de los trabajadores, independientemente del sexo. Sin embargo, en el caso particular de las mujeres mexicanas, aún existen dificultades específicas que constriñen su desempeño y, por tanto, su desarrollo en un ámbito fundamental para el bienestar de los individuos, no sólo en el plano económico, sino también social e incluso psicológico. Hoy en día, las mujeres se enfrentan a situaciones de discriminación salarial y de segregación

ocupacional en actividades precarias dentro del mercado laboral del país, pero también a dobles jornadas y carencia de servicios que faciliten la conciliación entre sus múltiples responsabilidades.

V.1.3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La presencia de las mujeres en los puestos de representación política del país ha aumentado lentamente. En México, se instrumentaron las primeras acciones afirmativas para abatir los rezagos en la participación de las mujeres en materia de representación política a partir de 2002, al establecerse cuotas de género en las candidaturas para el Congreso de la Unión. Esto ha significado un incremento de 13.2 a 18.7 en el Senado y de 13.9 a 22.8 por ciento en la Cámara de Diputados entre 1994 y 2003. Estos niveles de representación corresponden en la actualidad a 19.5 y 24.2 por ciento, respectivamente.

Sólo en 4.6 por ciento de los municipios del país hay una mujer como presidenta municipal. En los altos mandos de los poderes ejecutivo y judicial la representación femenina se ubica alrededor del 20 por ciento.

V.1.4. VIOLENCIA DE GÉNERO

A pesar de los indudables logros observados en el desarrollo de las mujeres, aún persisten problemáticas asociadas con distinciones de género. Una de ellas es la violencia por razones de género, fenómeno que se presenta en los ámbitos de la vida pública y la privada. A pesar de ser un fenómeno reconocido, en México se carecía de un proyecto estadístico de medición nacional que permitiera su cuantificación. Fue

a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH 2003) que se dispuso de información. Los resultados de la segunda ENDIREH, en el año 2006 revelan que 67 de cada cien mujeres de 15 años o más han sufrido algún tipo de violencia, ya sea por parte de su pareja (43.2%), laboral (29.9%), familiar (15.9%) o comunitaria o docente (15.6%). En México se han implementado diversas leyes y acciones de política pública que buscan visibilizar y abatir este fenómeno, pero se requieren esfuerzos aún mayores para incidir en los patrones culturales de la población y en el funcionamiento de las instituciones para erradicar la violencia de género y el ejercicio desigual del poder (véase cuadro V.1).

V.1.5 AVANCES EN MATERIA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO EN SALUD

Los avances más relevantes en el periodo 2000-2006, incluyen la promoción de la reducción de la carga de trabajo de las mujeres en las actividades de atención a la salud comunitaria para lo cual se desarrolló una propuesta con perspectiva de género para la atención domiciliaria de enfermos crónicos dependientes, que requiere ser evaluada para conocer su efectividad lo que abre una ventana de oportunidades para el trabajo intersectorial.

La sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios del sistema de salud en el ámbito de la igualdad de género fue otro de los avances importantes en los últimos 5 años. Por otra parte, otro avance a destacar es el referido al trabajo realizado para lograr la desagregación por sexo de las estadísticas de egresos hospitalarios y de enfermedades de notificación obligatoria.

CUADRO V.1 PREVALENCIA DE VIOLENCIA EN LAS MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS POR TIPO DE VIOLENCIA Y ESTADO CONYUGAL, 2006

MODALIDAD Y TIPO DE VIOLENCIA	TOTAL
VIOLENCIA COMUNITARIA	39.7
ABUSO SEXUAL	16.6
INTIMIDACIÓN	36.6
VIOLENCIA FAMILIAR	15.9
VIOLENCIA PATRIMONIAL	5.8
DESPOJO	5.6
COERCIÓN	0.5
VIOLENCIA ESCOLAR	15.6
VIOLENCIA EMOCIONAL	12.3
VIOLENCIA FÍSICA	6.7
ACOSO SEXUAL	2.1
VIOLENCIA LABORAL	29.9
DISCRIMINACIÓN LABORAL	23.7
ACOSO LABORAL	12.4
VIOLENCIA POR LA ÚLTIMA PAREJA	43.2
EMOCIONAL	37.5
ECONÓMICA	23.4
FÍSICA	19.2
SEXUAL	9.0

Notas: Violencia comunitaria: se refiere a la violencia ejercida sobre las mujeres en espacios públicos o privados a lo largo de su vida.

Abuso sexual comprende las sig. situaciones: la acariciaron o manosearon sin su consentimiento, la obligaron o forzaron a tener relaciones sexuales, la obligaron a realizar actos sexuales por dinero. *Violencia familiar*: se refiere a los casos en que la mujer ha sido agredida o maltratada por algún familiar consanguíneo o algún otro pariente. Excluyendo el maltrato por parte del esposo. *Violencia patrimonial*: es el despojo o robo, que se ha ejercido sobre las mujeres, de algún bien o propiedad por parte de algún familiar u otra persona, o si la han forzado u obligado a poner sus bienes o alguna propiedad a nombre de otra persona. *Violencia escolar*: es la que han sufrido las mujeres durante su vida de estudiante por parte de algún compañero, maestro, personal o autoridad escolar. *Violencia laboral*: se refiere a las mujeres ocupadas que reciben un sueldo, salario o jornal, u otro tipo de pago y que sufrieron alguna agresión o acoso por parte de sus patrones, empleadores o compañeros de trabajo, de octubre 2005 a octubre 2006. *Violencia por la última pareja*: se refiere a la ejercida a lo largo de la última relación. El dato de mujeres solteras se refiere a aquéllas que declararon haber tenido o tener una relación de pareja.

Fuente: INEGI *et al.*, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006. Tabulados básicos

V.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Como respuesta institucional del Estado Mexicano a los compromisos internacionales y la intensa labor de la sociedad civil en materia de género, en 2001 se creó por ley el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Su creación significó un paso muy importante en la consolidación de mecanismos institucionales al otorgarle a la institución estatus administrativo, patrimonio propio y presupuesto, para ejercer atribuciones en materia de la política nacional de género.

Este instituto busca promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

El sustento medular para el desarrollo de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, parte de la emisión de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada en agosto de 2006 y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, promulgada en febrero de 2007, cuyos alcances son transversales a los poderes de la unión y de aplicación en todo el territorio nacional.

Las prioridades del Poder Ejecutivo en materia de género se encuentran plasmadas en el Eje 3, "Igualdad de oportunidades", del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, así como en el Eje 1, "Estado de Derecho y Seguridad", que prevén combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género, y construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal, promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del género, elevar la inscripción y permanencia de niñas en las escuelas, promover la prevención de enfermedades de la mujer, combatir su discriminación en el ámbito laboral, expandir el sistema nacional de guarderías y estancias infantiles, dar especial atención a las mujeres en situación de pobreza y promover la participación política de la mujer. Las estrategias y metas

en estas materias han sido incorporadas al Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012.

La creación de instancias como la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA), y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como la promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas forman parte de la respuesta institucional para la atención de este grave problema.

El incremento en los presupuestos etiquetados para mujeres y la igualdad de género también ha sido una respuesta que favorece el trabajo desarrollado en distintas dependencias de la administración pública, al haberse incorporado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que norma el ejercicio anual de recursos de las dependencias y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de equidad de género. Desde 2006 el presupuesto para INMUJERES y los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer en las 32 entidades federativas se ha triplicado y en el caso de los mecanismos municipales, los recursos se han incrementado diez veces, con lo que uno de cada cuatro municipios del país cuenta con una instancia de la mujer.

Los proyectos para el avance de las mujeres se han consolidado a través de la integración de fondos especiales y la creación de acuerdos de ejecución en el marco del federalismo. En 2007 se firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que constituye el mecanismo de coordinación con los Poderes de la Unión y los gobiernos Federal, estatales y municipales para dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como la eliminación de todo tipo de violencia hacia las mujeres.

A nivel de la federación, la coordinación se realiza a través del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y del Sistema Nacional para Pre-

venir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVCM), creados por mandato de las respectivas leyes de igualdad y acceso a una vida libre de violencia.

México ha ratificado los acuerdos de las convenciones internacionales para garantizar los derechos humanos de las mujeres y, en específico, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La igualdad ante la ley de hombres y mujeres está plasmada en el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las más importantes modificaciones que se llevó a cabo en 2000 fue la reforma a este artículo, para precisar la responsabilidad del Estado en los derechos que tienen los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En 1999 se aprobaron las reformas y adiciones al Artículo 20 de la Constitución, que establecieron los derechos de las víctimas de violencia. En 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Como parte de los compromisos para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso de hombres y mujeres a cargos de elección popular, en enero de 2008 se publicó el Decreto que expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, según el cual las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos deberán integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, logrando con ello un incremento de las cuotas de género, que anteriormente correspondían a 30 por ciento.

Por otra parte, entre los diversos programas operados por las dependencias de la Administración Pública Federal para mejorar la situación de la mujer, destacan las acciones dirigidas hacia la superación de la pobreza, así como los avances de la política educativa, de salud, laboral, alimentación, seguridad, vivienda y medio ambiente y desarrollo rural.

V.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

Desde 1995, la política educativa en México consideraba a la educación como un factor estratégico en el mejoramiento de la condición social de mujeres y hombres. Los avances en materia educativa son el resultado del esfuerzo de diversas políticas intersectoriales, pero también de la toma de conciencia de la sociedad sobre el papel que juega la educación en la calidad de vida de los individuos. Por ello, es necesario fomentar valores, actitudes y comportamientos que contribuyan al respeto y vigencia de los derechos ciudadanos, propicien una mayor conciencia de la situación de la mujer y de sus potencialidades y una integración social más armónica en todos los ámbitos de la vida social, incluido el fortalecimiento de una cultura democrática y participativa, sin prejuicios y discriminaciones.

En la última década se ha producido una importante incorporación de las mujeres en el mercado laboral y su acceso a actividades no tradicionales se ha dado en todos los ámbitos. Aún cuando ha habido una mayor participación de mujeres en la fuerza laboral, persiste una asignación de roles claramente discriminatoria respecto de la población femenina. Es importante avanzar hacia una distribución y organización del trabajo más equitativa dentro y fuera de la familia, la compatibilización del mundo productivo y el reproductivo es un asunto de preocupación pública, dado el aumento de parejas en que ambos trabajan y el acceso creciente de las mujeres a cargos que les exigen una disponibilidad total al trabajo productivo.

Asimismo, el aumento del número de personas de la tercera edad pone en el debate el tema de su cuidado, que ya no es una responsabilidad que pueda ser cumplida exclusivamente por las mujeres de las familias. Sin embargo, la persistencia de estereotipos culturales que desvalorizan los aportes de las mujeres hace difícil pensar formas más equitativas de distribución entre el trabajo de mujeres y hombres en la esfera productiva y reproductiva. La creación de

políticas dirigidas a la inserción de mujeres en el mercado de trabajo y el reconocimiento del trabajo reproductivo constituyen acciones prioritarias que deberán ser emprendidas en el ámbito de los gobiernos estatales del país.

La participación social y política de las mujeres ha sido y es considerada como una estrategia central en la construcción de la equidad de género y en la profundización de la democracia. El sistema de cuotas ha sido uno de los principales mecanismos para promover el acceso real de las mujeres en el mundo de la política y tratar de reducir la tradicional asimetría de género en la representación política. No obstante estos logros, persisten estereotipos y prejuicios de género que propician situaciones de discriminación contra las mujeres. Los retos aún son grandes para el establecimiento de una auténtica política de equidad de género, ya que esto implica no sólo la participación de los diversos niveles de gobierno, sino también de un proceso de cambio de mentalidades que involucre a toda la sociedad, proceso que aún está en construcción.

En materia de violencia de género, los avances han sido importantes con la emisión de distintas leyes en la materia. Incluso en materia de producción de estadísticas también se ha dado continuidad al levantamiento de las encuestas en este ámbito. El reto más importante será dar continuidad a los programas institucionales y a la aplicación de las leyes. Se requiere la modificación de códigos, reglamentos y normas, así como la creación y aplicación efectiva de mecanismos de atención integral para víctimas de la violencia en concordancia con dichos instrumentos. Se requiere continuar realizando más y mejores estudios en materia de violencia de género para comprender esta problemática social y conducir las políticas hacia la eliminación de la violencia de género.

Para lograr la igualdad de género en salud se requiere eliminar las inequidades en el estado de salud y supervivencia de mujeres y hombres así como el acceso diferencial a los recursos (metodológicos / tecnológicos / financieros /

humanos). Es indispensable lograr una distribución social justa de las responsabilidades, el poder y las recompensas para la contribución al cuidado de salud en la casa, la comunidad y las instituciones de salud.

Los elementos anteriormente señalados apuntan a:

- Fortalecer técnica y financieramente los mecanismos, instrumentos y programas estatales que asumen la equidad de género como un eje transversal, particularmente a través del presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género, así como fortalecer los mecanismos de monitoreo de las políticas sobre equidad de género y de los acuerdos internacionales sobre la mujer, propiciando la participación de la sociedad civil
- Impulsar acciones tendientes a elevar la participación política de la mujer en todos los espacios y mecanismos de poder, y en particular, promover la efectiva aplicación de la normatividad de cuotas en puestos electivos y de participación de la mujer en los gobiernos locales.
- Fortalecer el diseño de políticas que concilien el trabajo productivo y el reproductivo, así como la búsqueda de estrategias para alcanzar la paridad salarial y abatir la segmentación laboral. En este sentido, es necesario apoyar las acciones sistemáticas de sensibilización sobre las causas y consecuencias de la inequidad de género dirigidas a los sectores de poder político y formadores de opinión en el Estado y la sociedad civil.
- Continuar con los procesos para incrementar el gasto público social en áreas prioritarias, que aseguren un impacto en las condiciones de vida y posición de las mujeres, sobre todo de las más vulnerables, particularmente los relativos a la armonización de leyes, reglamentos, códigos y normas.
- Promover la investigación cualitativa y cuantitativa con enfoque de género que permita profundizar el análisis de las desigualdades y la violencia de género, y fortalecer los sistemas de información e indicadores de género, así como para el seguimiento y evaluación del impacto diferenciado por sexo de las políticas sociales y económicas.

CAPÍTULO VI

LAS TRANSFORMACIONES Y RETOS QUE ENFRENTA LA FAMILIA EN MÉXICO

VI.1. PANORAMA GENERAL

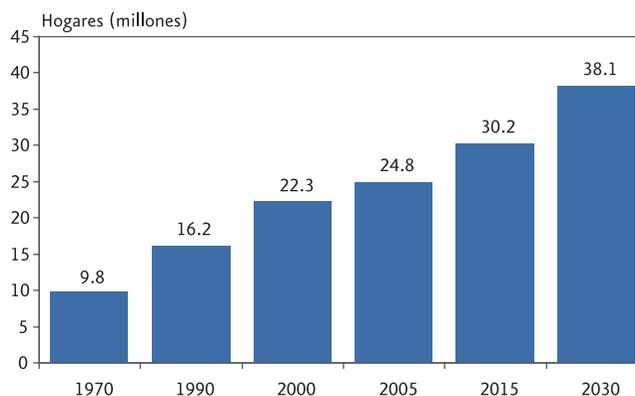
1994 fue proclamado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como Año Internacional de la Familia. Esta iniciativa estaba orientada a aumentar el entendimiento de los temas de familia y a mejorar la capacidad institucional de las naciones a través de políticas integrales. No es fortuito que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) contemplara *La familia, sus funciones, derechos, composición y estructura* en su Programa de Acción.

La familia es una instancia normada por las relaciones afectivas, consanguíneas y filiales, en tanto que el hogar es el escenario primario para la expresión de los roles de edad y sexo, la socialización del parentesco y la cooperación económica y cultural de género, mediada y transformada mediante la acción de sus miembros (UNDP, 1996). Al interior de estas células tienen lugar la vida en pareja, la reproducción de la especie humana y la formación de las identidades de género y creencias (García, *et al.*, 1994).

La inercia demográfica en México ha tenido impactos indudables en el aumento del número de personas en edades productivas y reproductivas y, derivado de ello, se ha incrementado la población en términos absolutos y el número de hogares. En 1970 la población del país ascendía a 50.8 millones, en 1990 a cerca de 84 millones y en 2005 alcanzó poco menos de 104 millones. Por su parte, los hogares se incrementaron de 9.8 millones en 1970 a 16.2 millones en

1990 y 24.8 millones en 2005. Se espera que el número de hogares crezca a 30.2 millones en 2015 y a 38.1 millones hacia 2030 (véase gráfica VI.1).

GRÁFICA VI.1. NÚMERO DE HOGARES, 1970-2030



Fuente: INEGI. Censos de población y vivienda, 1970 a 2000; II Conteo de Población y Vivienda, 2005 y CONAPO, Proyecciones de los hogares 2005-2030.

En este contexto, en las últimas tres décadas, la sociedad mexicana ha experimentado transformaciones demográficas, económicas, políticas, sociales y culturales que

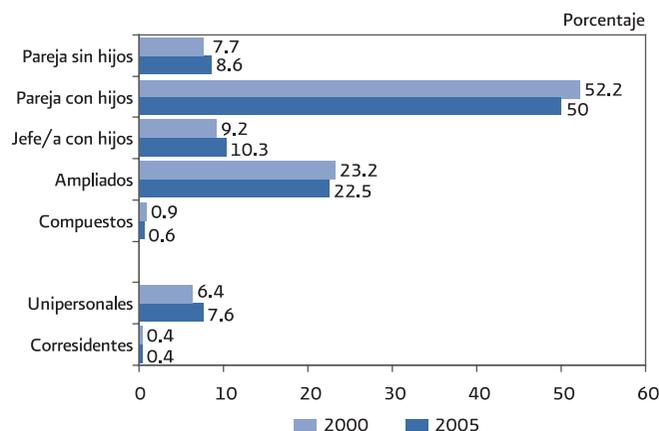
han impactado en la reducción del tamaño de los hogares, el descenso y retraso de la nupcialidad, el incremento de las uniones consensuales, de las rupturas conyugales, y de los hogares monoparentales, unipersonales y reconstituidos. El tamaño promedio de los hogares en 1990 era de 4.9 miembros. A partir de 2000, disminuyó a 4.3 y en 2005 a cuatro miembros por hogar.

Asimismo, en 2000 los hogares familiares¹ ascendían a 93.2 por ciento y en 2005 se redujeron a 92 por ciento. La gran mayoría de las unidades domésticas mexicanas se siguen organizando en torno a la familia nuclear que pasó de 69.1 a 68.8 por ciento en el mismo periodo. La creciente proporción de hogares formados por una pareja sin hijos es un cambio que representa un nuevo escenario que empieza a ser perceptible en la estructura familiar mexicana, ya que pasó de 9.2 a 10.3 por ciento en el país. También persisten los hogares de tipo ampliado y compuesto que representan a casi uno de cada cuatro hogares, aunque muestran una tendencia descendente de 23.2 a 22.5 por ciento.

En contrapartida, los hogares no familiares pasaron de 6.8 a 8.0 por ciento entre 2000 y 2005, y los unipersonales han aumentado de 6.4 a 7.6 por ciento, mientras que los hogares corresidentes se han mantenido prácticamente sin variaciones durante este periodo (véase gráfica VI. 2).

¹ Los hogares familiares son aquellos en los que por lo menos uno de los miembros está emparentado con el jefe del hogar y se clasifican en nucleares, extensos y compuestos. En los nucleares se incluyen los matrimonios sin hijos (nuclear estricto), los matrimonios con hijos solteros (nuclear conyugal), y el padre o la madre con hijos solteros (nuclear monoparental). Los extensos se forman al añadir a un hogar nuclear una o más personas emparentadas con el jefe; mientras que los compuestos se integran en un hogar nuclear o extenso una o más personas no emparentadas con el jefe. Los hogares no familiares son aquellos en los que no existen lazos de parentesco entre los residentes del hogar; comprenden a las personas que viven solas (unipersonales) y aquellas que si bien comparten el mismo techo no están emparentadas entre sí (corresidentes) (López, 2001).

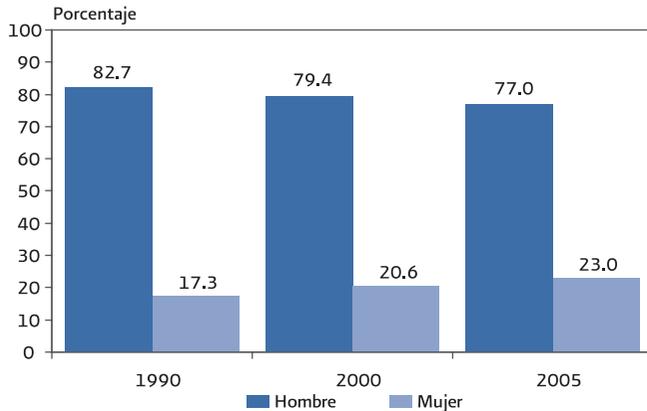
GRÁFICA VI.2. DISTRIBUCIÓN EN LOS HOGARES POR TIPO DE HOGAR, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Por otro lado, la proporción de hogares jefaturados por una mujer se ha incrementado 33 por ciento, al pasar de 17.3 a 23 por ciento (5.7 millones) entre 1990 y 2005. Los hogares encabezados por un hombre se han reducido en 7 por ciento en este mismo periodo, al pasar de 82.7 a 77 por ciento (19 millones). La jefatura femenina es un fenómeno que ocurre con más intensidad cuando las mujeres llegan a la tercera edad (60 años o más), etapa en la que aumenta la probabilidad de disolución de la pareja por viudez (véase gráfica VI.3). Sin embargo, el crecimiento registrado entre 2000 y 2005 se debe al aumento de las mujeres jefes en las edades jóvenes, por lo que es probable que se deba a la disolución intencionada de la vida en pareja, así como al aumento de las madres solteras y la diversificación de los patrones migratorios de hombres y mujeres.

GRÁFICA VI.3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFE, 1990-2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1990 y 2000 y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Otro aspecto que ilustra los cambios ocurridos en la organización familiar es la creciente importancia de la contribución económica de la mujer al sostenimiento del hogar, ya sea como única perceptora de ingresos, como la principal proveedora o como aportante secundaria.

En 1992 los hogares con contribución femenina al ingreso sumaban 7.9 millones y representaban 44 por ciento. En 2005 se duplicó a 16.7 millones, mismos que correspondían a 65.1 por ciento del total de hogares.

Aunque se observan cambios significativos en la participación del hombre en el hogar, una gran parte de la carga doméstica todavía recae sobre las mujeres, principalmente sobre aquellas en las que ambos cónyuges trabajan, donde el efecto de la doble jornada laboral es evidente. En 2002 las parejas conyugales donde ambos miembros participan en el mercado laboral representaron 28.2 por ciento del total de parejas. A esta actividad los varones le dedican 51 horas con

GRÁFICA VI.4. PROMEDIO DE HORAS A LA SEMANA DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO DE LOS MIEMBROS DE LA PAREJA CONYUGAL EN LA QUE AMBOS TRABAJAN PARA EL MERCADO POR SEXO Y CLASE DE ACTIVIDAD, 2002



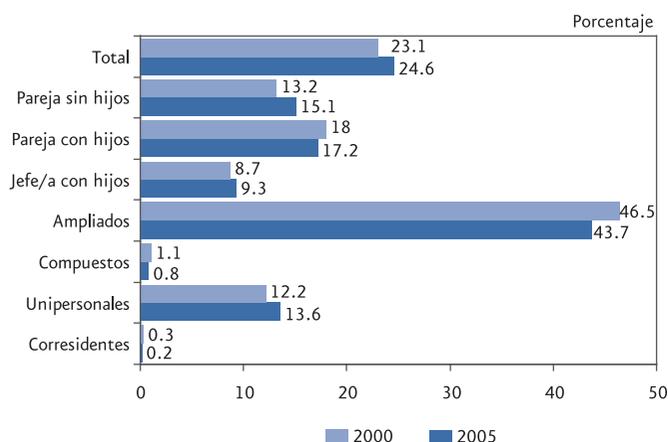
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo, 2002.

42 minutos en promedio a la semana y las mujeres 37 horas con 18 minutos. A la vez, las mujeres le destinan al trabajo doméstico 54 horas y 24 minutos y los hombres 15 horas y 18 minutos (véase gráfica VI.4).

Debido al proceso de envejecimiento de la población en México, el porcentaje de hogares con personas de la tercera edad (60 años y más) ha aumentado gradualmente y en los próximos años este proceso tendrá una mayor intensidad. En México, alrededor de 23 por ciento de los hogares tenía la presencia de al menos un adulto mayor en 2000. Cinco años después este indicador se incrementó a casi 25 por ciento y es aún más evidente en la conformación de los

hogares ampliados (véase gráfica VI.5). Por otra parte, los hogares compuestos sólo por adultos mayores también presentaron un incremento de 5.3 a 6.4 por ciento, particularmente por el peso de los hogares unipersonales y los adultos que ya viven sin sus hijos, proceso que seguirá en aumento en las próximas décadas.

GRÁFICA VI.5. DISTRIBUCIÓN EN LOS HOGARES CON AL MENOS UN ADULTO MAYOR POR TIPO DE HOGAR, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

VI.2. MARCO JURÍDICO, POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar el desarrollo y bienestar de las familias. Ello se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultado en la Ley General de Educación, en

la Ley General de Salud, en la Ley de Sistema Nacional de Asistencia Social, en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas y los Niños, en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en la Ley General de Desarrollo Social.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) concibe la centralidad de la familia en el proceso del desarrollo humano, lo cual plantea la necesidad de impulsar acciones que ayuden a consolidar los procesos de formación y de realización que se verifican en su interior.

Los programas dirigidos a la atención de las familias son de diversa naturaleza y las acciones se han enfocado al apoyo y fortalecimiento de las familias, la población infantil y joven del país, la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables.

En 1977 se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que coordina y promueve actividades y programas tendientes a garantizar la protección, el desarrollo integral y la igualdad de oportunidades para los niños, las niñas, adolescentes y familias vulnerables, a través de la generación e instrumentación de políticas públicas y modelos de intervención regionales y locales de carácter preventivo y de atención, que permitan superar condiciones de desventaja y competencia social.

Entre las diversas acciones que desarrolla el DIF Nacional se encuentran la orientación y educación familiar para la protección e integración de las familias, asistencia alimentaria a las familias en situación de desamparo y víctimas de desastres naturales, la nutrición de niños no escolarizados, la operación de Centros de Asistencia Infantil de niñas y niños menores de cinco años en situación de abandono temporal y los trabajos dirigidos al desaliento y la erradicación del trabajo infantil. Asimismo, desde 2001 inició una amplia estrategia para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación

Sexual Comercial Infantil entre las que desarrolla actividades en materia de legislación, atención a víctimas de explotación, investigación y prevención. En 2005, la Cámara de Senadores aprobó la iniciativa de Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Para integrar la participación de las y los jóvenes al desarrollo se han generado diferentes estrategias, a cargo principalmente del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), entre las que destacan la formación de líderes, la movilización y participación de los jóvenes en diversos encuentros, así como la consejería y orientación en varios servicios.

En 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a partir de la cual se crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), órgano rector de las políticas públicas de atención hacia las personas de 60 años de edad y más. Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas adultas mayores, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello, dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación, además de contar con la credencial de afiliación digitalizada, con la que se otorgan descuentos en bienes y servicios, acceso a centros de atención integral, clubes de la tercera edad y centros culturales.

Por otro lado, en 2007 se implementó, a cargo de la SEDESOL, el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales, el cual atiende a los beneficiarios que habitan en localidades de hasta 10 mil habitantes.² El apoyo consiste en 45.75 dólares mensuales con entregas bimestrales, así como en acciones de promoción y participación social a través de la red social, como son:

talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas para el desarrollo personal, familiar y comunitario de los beneficiarios.

VI.3. RETOS DE LAS FAMILIAS MEXICANAS

La revisión de las políticas, programas y acciones institucionales da cuenta del gran esfuerzo que México realiza en materia de apoyo a las familias. Los programas son diversos y variados y un aspecto relevante es que la familia es concebida desde diferentes definiciones como objeto de políticas y focalización de programas sociales. Las acciones también muestran que en México ha habido un mayor esfuerzo de coordinación entre las diferentes dependencias de gobierno para articular acciones y hacer eficientes los recursos. Sin embargo, los retos aún son enormes.

Un conjunto de nuevos escenarios sobre la configuración de las familias en México identifica que es necesario fortalecer las políticas y programas para encarar nuevas realidades dirigidas a:

- Articular políticas sectoriales y transversales: se requiere un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales, intrasectoriales e intersectoriales con la sociedad civil, que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal.
- Efectuar diagnósticos a partir de la premisa de que las familias y los hogares responden a una construcción histórica y social en permanente cambio. Avanzar en instrumentos de medición de la calidad de vida y encuestas de uso de tiempo que recojan la interacción entre sus miembros, que permitan evaluar la dinámica intrafamiliar, así como examinar las inequidades de género, generación, grupo social y étnico.

² De acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, la cobertura se ampliará gradualmente en función del grado de marginación, hasta llegar a los beneficiarios en localidades de hasta 30 mil habitantes.

- Diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas, orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos, cuyo eje prioritario deberá ser la igualdad y la democratización de la vida familiar, lo cual implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos.
- Impulsar medidas y legislaciones de apoyo para aquellos miembros más vulnerables y con menor poder (niñas, mujeres, discapacitados y adultos mayores preferentemente). Un desafío central es la incorporación de un enfoque de género en las políticas de familia con miras a elevar la calidad de la vida familiar.
- Es necesario fortalecer las políticas públicas de cuidado que cumpla el papel de articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean de una infraestructura de servicios para garantizar una solución a la demanda de cuidado de la sociedad. La creciente diversificación de las estructuras familiares, donde se destaca el aumento de los hogares con mujeres jefes y de adultos mayores, refuerza la consideración de políticas y programas tendientes a articular adecuadamente familia y trabajo, así como enfrentar el proceso de envejecimiento, como ejes centrales, bajo un enfoque de equidad de género, para gestionar un acuerdo más equilibrado con respecto a las bases del bienestar.

CAPÍTULO VII

EDUCACIÓN Y DESARROLLO

VII.1. PANORAMA GENERAL

VII.1.1. POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR

El volumen y el ritmo de crecimiento de la población de niños y jóvenes en edad escolar se encuentran estrechamente vinculados al crecimiento de la población nacional. La demanda actual de servicios educativos es superior a los requeridos en 1994, pero no en todos los niveles educativos.

El total de niñas y niños entre seis y once años, la edad en que se cursa la primaria, ha comenzado a descender, de tal forma que en 2000 alcanzó su máximo histórico de 13.4 millones y para 2008 se redujo a 13.1 millones, lo que implica una disminución de la demanda de educación de este nivel.

La población de adolescentes que debe acudir a la secundaria (12 a 14 años) alcanzó su máximo de 6.57 millones en 2005, y a partir de ese año comenzó a decrecer la demanda potencial, que llegó a 6.49 millones en 2008. Por otro lado, la demanda potencial de educación media superior (15 a 17 años) aumentó de 6.2 a 6.4 millones entre 2000 y 2008. Finalmente, se prevé un notable aumento de la demanda de educación superior (18 a 24 años), que comenzará a descender hasta 2014. Entre 2000 y 2008 la matrícula en este nivel pasó de 13.79 millones a 13.73 millones de jóvenes.

VII.1.2. COBERTURA

La matrícula escolar de los tres niveles que componen la enseñanza básica (preescolar, primaria y secundaria) ha registrado un extraordinario crecimiento en las últimas décadas. El nivel más consolidado en el país es el de primaria, que en los ocho ciclos escolares seleccionados presenta una cobertura universal. Le sigue la secundaria, con más del 80 por ciento, mientras que la cobertura del nivel preescolar en el año lectivo 2004-2005, tres años después de ser declarado obligatorio, fue superior al 60 por ciento.

La cobertura en los niveles medio superior y superior dista de la observada en el nivel básico: en bachillerato, a partir del ciclo escolar 2005-2006, supera el 50 por ciento de los jóvenes entre 15 y 17 años de edad, y en el nivel superior la modalidad de licenciatura muestra un aumento paulatino entre los ciclos escolares 1990-1991 y 2007-2008, sin embargo, alcanza apenas el 30 por ciento de la población entre 18 y 22 años de edad.

Por último, el porcentaje de personas de 23 años o más que deciden cursar un postgrado se ha elevado en un 6.38 por ciento entre los ciclos escolares 1990-1991 y 2007-2008. Esto muestra la necesidad que tienen quienes terminan sus estudios de nivel superior de seguir estudiando para enfrentar un mundo que cada día demanda más de sus conocimientos y capacidades.

Cuadro VII.1. Alumnos según sector y nivel del Sistema Educativo Nacional

	1990-1991	1994-1995	1995-1996	1999-2000	2000-2001	2004-2005	2005-2006	2007-2008
BÁSICA	21 325 832	22 160 209	22 480 724	23 368 247	23 565 795	24 634 065	24 979 618	25 516 150
PÚBLICO	19 869 412	20 646 739	21 010 395	21 560 968	21 655 466	22 484 873	22 693 540	23 131 808
PRIVADO	1 456 420	1 513 470	1 470 329	1 807 279	1 910 329	2 149 192	2 286 078	2 384 342
MEDIA SUPERIOR	2 100 520	2 343 477	2 438 676	2 892 846	2 955 783	3 547 924	3 658 754	3 830 042
PÚBLICO	1 592 040	1 832 455	1 944 822	2 273 877	2 311 894	2 819 493	2 924 529	3 094 028
PRIVADO	508 480	511 022	493 854	618 969	643 889	728 431	734 225	736 014
SUPERIOR	1 252 027	1 420 461	1 532 846	1 962 763	2 047 895	2 384 858	2 446 726	2 623 367
PÚBLICO	1 013 474	1 100 826	1 170 208	1 367 020	1 390 073	1 604 142	1 647 111	1 749 053
PRIVADO	238 553	319 635	362 638	595 743	657 822	780 716	799 615	874 314

Fuente: Serie Histórica y Pronósticos de Indicadores Educativos (http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html).

El sector público, sin importar el nivel escolar, atiende a más del 60 por ciento de la población en edades escolares, es decir, atiende al 91 por ciento de los estudiantes de educación básica, al 81 por ciento de media superior y al 67 por ciento de nivel superior (véase cuadro VII.1).

VII.1.3. ALFABETISMO Y REZAGO EDUCATIVO

La población analfabeta de 15 años y más disminuyó 1.3 puntos porcentuales entre 2000 y 2007, al pasar del 9.2 al 7.9 por ciento. Cabe mencionar que, aun cuando se observó una diferencia importante entre la población analfabeta femenina y masculina, en los mismos años, el analfabetismo femenino disminuyó casi dos puntos porcentuales, es decir, 1.1 puntos más que entre los hombres. Una posible explicación de esta diferencia es el mayor acceso a educación por parte de las mujeres (véase cuadro VII.2).

De acuerdo con los datos del *XI Censo General de Población y Vivienda*, en 1990, más de la mitad de la población mayor de 15 años se encontraba en condición de rezago educativo, es decir, sin la secundaria terminada. En los últimos quince años, se ha avanzado en esta materia, y se ha reducido a uno de cada cuatro mayores de 15 años. Asimismo, entre la población de 30 a 44 años se ha reducido este indicador en cerca del 40 por ciento.

Por otro lado, entre 2000 y 2007, el rezago total en el país decreció al pasar del 50.9 al 44.8 por ciento. Cabe mencionar que entre las mujeres se encuentra el porcentaje más elevado. Las causas más importantes del rezago educativo son la inasistencia, la reprobación y la deserción escolar, fenómenos que demandan estrategias educativas y familiares para favorecer la permanencia en la escuela.

**Cuadro VII.2. Analfabetismo y Rezago Educativo
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

AÑO	SEXO	"POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS"	ANALFABETAS	%	SIN PRIMA- RIA TERMINA- DA	%	SIN SECUNDARIA TERMINADA	%	REZAGO TOTAL	%
2000	TOTAL	65 510 512	6 055 031	9.2	11 738 926	17.9	15 536 267	23.7	33 330 224	50.9
	HOMBRES	31 322 890	2 275 558	7.3	5 663 693	18.1	7 331 100	23.4	15 270 351	48.8
	MUJERES	34 187 622	3 779 473	11.1	6 075 233	17.8	8 205 167	24.0	18 059 873	52.8
2001	TOTAL	66 816 303	6 024 525	9.0	11 526 463	17.3	15 827 104	23.7	33 378 092	50.0
	HOMBRES	31 926 840	2 279 591	7.1	5 558 162	17.4	7 463 691	23.4	15 301 444	47.9
	MUJERES	34 889 463	3 744 934	10.7	5 968 301	17.1	8 363 413	24.0	18 076 648	51.8
2002	TOTAL	68 136 505	5 997 351	8.8	11 344 030	16.6	16 123 386	23.7	33 464 767	49.1
	HOMBRES	32 536 794	2 284 096	7.0	5 466 226	16.8	7 598 177	23.4	15 348 499	47.2
	MUJERES	35 599 711	3 713 255	10.4	5 877 804	16.5	8 525 209	23.9	18 116 268	50.9
2003	TOTAL	69 451 502	5 986 002	8.6	11 139 079	16.0	16 395 112	23.6	33 520 193	48.3
	HOMBRES	33 143 390	2 294 336	6.9	5 363 691	16.2	7 720 081	23.3	15 378 108	46.4
	MUJERES	36 308 112	3 691 666	10.2	5 775 388	15.9	8 675 031	23.9	18 142 085	50.0
2004	TOTAL	70 757 043	5 959 819	8.4	10 947 443	15.5	16 618 559	23.5	33 525 821	47.4
	HOMBRES	33 744 586	2 297 467	6.8	5 268 018	15.6	7 818 888	23.2	15 384 373	45.6
	MUJERES	37 012 457	3 662 352	9.9	5 679 425	15.3	8 799 671	23.8	18 141 448	49.0
2005	TOTAL	72 066 154	5 953 960	8.3	10 742 683	14.9	16 844 796	23.4	33 541 439	46.5
	HOMBRES	34 346 454	2 308 090	6.7	5 166 220	15.0	7 918 664	23.1	15 392 974	44.8
	MUJERES	37 719 700	3 645 870	9.7	5 576 463	14.8	8 926 132	23.7	18 148 465	48.1
2006	TOTAL	73 388 879	5 922 817	8.1	10 533 588	14.4	17 019 842	23.2	33 476 247	45.6
	HOMBRES	34 953 604	2 310 343	6.6	5 062 558	14.5	7 993 994	22.9	15 366 895	44.0
	MUJERES	38 435 275	3 612 474	9.4	5 471 030	14.2	9 025 848	23.5	18 109 352	47.1
2007	TOTAL	74 706 950	5 915 576	7.9	10 320 450	13.8	17 201 761	23.0	33 437 787	44.8
	HOMBRES	35 557 466	2 322 759	6.5	4 957 013	13.9	8 072 040	22.7	15 351 812	43.2
	MUJERES	39 149 484	3 592 817	9.2	5 363 437	13.7	9 129 721	23.3	18 085 975	46.2

Fuente: Dirección General de Planeación y Programación, SEP.

VII.1.4. ASISTENCIA ESCOLAR, ABSORCIÓN Y DESERCIÓN

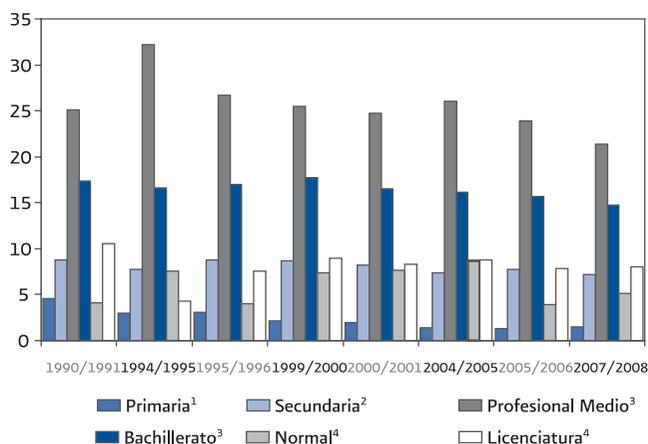
La asistencia a la escuela de niños entre 6 y 12 años de edad es prácticamente universal, y en el ciclo escolar 2007-2008 llegó al 95.1 por ciento, mientras que la asistencia de la población preescolar (de 3 a 5 años) pasó del 44.3 por ciento en 1994-1995 al 82.6 por ciento en 2007-2008, en parte debido a su carácter obligatorio desde noviembre de 2002. En 1994-1995 se reportó una asistencia del 72.1 por ciento entre los 13 y 15 años de edad, y en 2007-2008 alcanzó el 94.2 por ciento.

Entre los 13 y 15 años, el ingreso a la educación secundaria se ve sensiblemente afectado, ya que, si bien alrededor del 82 por ciento de los jóvenes continúa estudiando, entre los 16 y los 19 años más de la mitad deja de asistir a la escuela, lo cual es un reto importante que deben enfrentar el sector educativo y la sociedad para impulsar la permanencia escolar.

La primaria es el nivel educativo que presenta los porcentajes de deserción más bajos. En el ciclo escolar 1990-1991 dicho porcentaje era del 4.61 por ciento y para el año lectivo 2007-2008 había disminuido al 1.48 por ciento. En el caso de la secundaria, el abandono es menor al diez por ciento, pero aun así la deserción entre los ciclos 1990-1991 y 2007-2008 no disminuyó en más de un dos por ciento (véase gráfica VII.1).

El nivel medio superior, en su modalidad de profesional medio, presenta los niveles de deserción más elevados. Para el caso del nivel superior, los porcentajes de deserción son mayores en la modalidad de licenciatura, sin embargo, el porcentaje de deserción en el ciclo escolar 1990-1991 era del 10.54 por ciento, el cual disminuyó para el ciclo 2007-2008 un 2.50 por ciento.

GRÁFICA VII.1. DESERCIÓN SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Serie Histórica y Pronósticos de Indicadores Educativos, SEP (http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html).

Primaria¹ de 6 a 11 años; Secundaria² de 12 a 14 años; Profesional Medio³ y Bachillerato³ de 15 a 17 años; Normal⁴ y Licenciatura⁴ de 18 a 22 años.

VII.1.5. EFICIENCIA TERMINAL Y REPROBACIÓN

La eficiencia terminal en el nivel primario se incrementó casi seis puntos porcentuales al pasar del 86.3 al 92.2 por ciento entre los ciclos escolares 2000-2001 y 2007-2008. En el caso de la enseñanza secundaria, la eficiencia terminal pasó del 74.9 al 78.4 por ciento en el mismo periodo, y en el de la educación media superior pasó de 57.0 a 59.6 por ciento.

A lo largo de los ocho ciclos escolares seleccionados, la modalidad de bachillerato muestra incrementos paulatinos en los porcentajes de eficiencia terminal y, a partir del ciclo escolar 2005-2006, 60 por ciento de los estudiantes de este nivel culmina sus estudios.

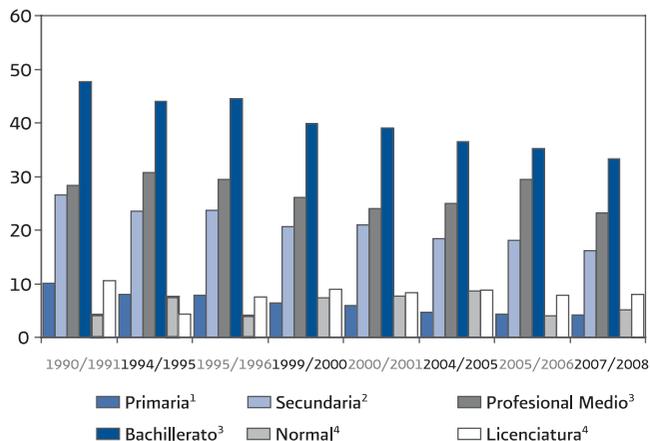
Los porcentajes de reprobación según nivel educativo corroboran la necesidad de reformas, políticas y programas

para los niveles medio superior y superior, que son los de menor aprovechamiento.

La primaria presenta porcentajes de reprobación menores al diez por ciento y entre los años lectivos 1990-1991 y 2007-2008 este indicador disminuyó casi seis puntos porcentuales. En el caso de la secundaria, los niveles de reprobación se ubican por encima del 15 por ciento, pero es necesario considerar que las reformas y programas implementados para mejorar la calidad y cobertura de este nivel han rendido frutos, puesto que la reprobación descendió 10.45 puntos porcentuales entre 1990-1991 y 2007-2008.

En el caso del nivel medio superior, los porcentajes de reprobación son mayores en la modalidad de bachillerato que en la de profesional medio. El bachillerato se ubica por encima del 30 por ciento, aunque cabe destacar una importante disminución de 14.35 puntos porcentuales entre el año lectivo 1990-1991, cuando alcanzó el 47.65 por ciento, y 2007-2008 (véase gráfica VII.2).

GRÁFICA VII.2. REPROBACIÓN SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Serie Histórica y Pronósticos de Indicadores Educativos, SEP (http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html).

Primaria¹ de 6 a 11 años; Secundaria² de 12 a 14 años; Profesional Medio³ y Bachillerato³ de 15 a 17 años; Normal⁴ y Licenciatura⁴ de 18 a 22 años.

VII.1.6. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En cuanto a la calidad de la educación, en 2000, en la primera aplicación del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), que se encarga de evaluar los conocimientos de lectura, matemáticas y ciencias entre jóvenes de 15 años inscritos en secundaria o bachillerato, México obtuvo 422 puntos, resultado por debajo del logrado por los países que obtuvieron los puntajes más elevados (560 puntos). Los resultados de las tres pruebas se encontraron por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (500 puntos), y el resultado más desfavorable se obtuvo en matemáticas.

Para los resultados obtenidos en la aplicación de 2006 de la prueba PISA, se realizó una muestra representativa de la población del país (33 774 estudiantes) y se obtuvo una puntuación media de 410 en ciencias, área prioritaria en ese año, 410 en lectura y 406 en matemáticas, valores superiores a la media de los países latinoamericanos participantes (Brasil y Chile).

Con el propósito de monitorear el aprendizaje de la población estudiantil de educación primaria y secundaria, desde 2006 se realizan ejercicios de evaluación para obtener información útil y oportuna que facilite la planeación de la enseñanza, orientar la intervención educativa y estimular la participación de los padres de familia en la tarea educativa. A partir de 2008 la evaluación incluye la materia de ciencias en secundaria.

VII.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

VII.2.1. REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR

En 1993 se inició la reorganización de todo el sistema escolar y se replanteó el federalismo educativo. Adicionalmente, se estableció la carrera magisterial como mecanismo de promoción horizontal dirigido a los profesores de grupo.

Con la obligatoriedad de la educación preescolar se puso en marcha una reforma pedagógica en 2004, cuyo principal objetivo fue la transformación de las prácticas educativas tradicionales hacia otras basadas en el desarrollo de las competencias cognitivas y socio-afectivas, que son el fundamento del aprendizaje permanente.

Dados los resultados poco exitosos de las evaluaciones de la prueba PISA de 2000, en 2002 se inició una revisión profunda del nivel de secundaria. A partir de 2006 se empezó a aplicar un nuevo currículo en la educación secundaria; en el ciclo escolar 2008-2009 se concluirá la generalización del tercer grado, de modo que su consolidación es aún una tarea pendiente. La generalización ha presentado dificultades debido a la heterogeneidad del nivel de secundaria, no sólo por sus modalidades (general, técnica, telesecundaria), sino por las condiciones de operación en las entidades federativas.

Una vez que preescolar y secundaria han tenido reformas sustanciales, el reto reside en su articulación con la primaria, que al mismo tiempo es el nivel más consolidado hasta el momento. Si bien se reconoce que los planes y programas de estudio de educación primaria, renovados a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1993, han estado sujetos a revisiones constantes esto no ha sido suficiente para hacerlos corresponder con los actuales cambios sociales, culturales y científicos.

VII.2.2. PROGRAMAS DE APOYO A DOCENTES

- Desde 1995 hasta 2008 operó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), con el propósito de regular los servicios de formación continua. Este modelo se vio rebasado, por lo que se decidió reemplazarlo.
- El Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio inició en 2009 con el objetivo de desarrollar las competencias de los profesionales de la educación básica del siglo XXI. La participación de las instituciones de educación superior, de los centros e institutos de investigación de alta calidad, así como de las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), tienen un papel estratégico en los alcances de esta nueva política de formación continua.
- El Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (PREVIOLEM), tiene el objetivo de impulsar y fomentar entre los docentes de educación básica el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres, con el propósito de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia en su contra.
- Las acciones de información, educación y comunicación en población constituyen instrumentos estratégicos para contribuir a extender y arraigar una cultura demográfica más sólida en el país. La Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha realizado distintas acciones encaminadas a este fin.

VII.2.3. PROGRAMAS PARA FORTALECER LA OFERTA EDUCATIVA

- El Programa Escuelas de Calidad (PEC) tiene sus orígenes en 2002 y se orienta a generar nuevos mecanismos de coordinación entre la Federación y los estados para la instrumentación del modelo de gestión estratégica en las escuelas de educación básica. Busca consolidar los consejos escolares de participación social para impulsar la corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados en el logro educativo.
- El Programa Escuela Segura (PES) surgió a finales de 2006 como respuesta de las autoridades educativas ante la problemática de la violencia, la delincuencia y las adicciones, que se presentan en el entorno e incluso dentro, de las escuelas. Este programa aborda la seguridad escolar desde tres dimensiones: la participación social, la gestión escolar y el desarrollo de competencias ciudadanas.
- El Programa Nacional de Lectura (PNL) establece como la prioridad del currículo impulsar la adquisición y el desarrollo pleno de las competencias comunicativas (hablar, escuchar, leer, escribir) y, en particular, fortalecer los hábitos y capacidades lectoras de los alumnos y maestros.
- El Programa Escuela de Tiempo Completo (PETC) identifica la necesidad de incrementar el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje. Su horizonte es la ampliación progresiva del calendario y la jornada escolar hasta 1 200 horas anuales de trabajo con los niños y 400 horas para su alimentación, recreación y descanso.

VII.2.4. PROGRAMAS PARA GRUPOS VULNERABLES

El gobierno mexicano se ha dado a la tarea de crear diversos programas que respondan a las necesidades que tiene la población en diversas edades escolares. Con el fin de me-

jorar los niveles de educación, especialmente entre grupos que presentan severas desventajas socioeconómicas. Se han implementado programas de becas educativas como Oportunidades y el Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES), además de haber instrumentado el Programa de Escuelas CONAFE para llegar a la población más dispersa geográficamente.

También se han puesto en marcha programas muy específicos para cada sector de la sociedad mexicana, tal es el caso de los programas destinados a dar respuesta al rezago que históricamente presenta la población indígena. En este sentido, las acciones más recientes en política educativa están orientadas a la atención y la consolidación de la educación indígena, y se encuentran articuladas en tres ejes transversales: la profesionalización, la gestión y la participación y el diseño curricular. Lo anterior está incluido en la Estrategia de Fortalecimiento a la Gestión y la Calidad Educativa de la Educación Indígena.

Otros programas consideran las necesidades de la población rural y de la población migrante hacia Estados Unidos, cuyos rezagos en materia educativa representan retos de gran envergadura. Estos programas no sólo van dirigidos a la población en edades escolares sino también a los adultos que desean estudiar, capacitarse o especializarse en alguna labor particular.

Por otra parte, se crearon los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), que buscan proveer de herramientas para insertarse en el mercado de trabajo a la población que, por diversos motivos, no se encuentra en el sistema escolarizado. Dichos centros aumentaron su matrícula en 25 por ciento entre los ciclos escolares 2000-2001 y 2004-2005.

También es importante mencionar los esfuerzos orientados a rediseñar la currícula escolar, incorporando contenidos sobre diversos temas, tales como la equidad de género, la violencia contra las mujeres, el embarazo adolescente y la salud sexual y reproductiva.

VII.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

Los retos principales que se presentan son los de mejorar la calidad de los diversos niveles de educación, homogeneizar la efectividad de los procesos educativos y los niveles de aprendizaje que registran los alumnos de las distintas áreas y regiones, e incrementar en todos los aspectos los indicadores de los niveles medio superior y superior, los cuales, en gran medida, dependen del buen funcionamiento de escuelas e instituciones, tanto en su conjunto como en cada unidad educativa.

A cuatro años de publicado el decreto que hace obligatoria la educación preescolar para la población de tres a cinco años de edad, el panorama no es alentador: no sólo no se ha cumplido con los plazos establecidos en cuanto a cobertura, sino que existen signos preocupantes de que la calidad de los servicios dista mucho de ser la deseable y la presión financiera seguirá creciendo. Se debe evitar que la masificación de un servicio vaya en detrimento de su calidad.

La cobertura de la educación primaria está muy cerca de ser universal, con lo que se cumple la meta establecida en el Programa de Acción de la CIPD para 2015. El grupo de población en edad de asistir a la educación primaria comenzó a descender hace sólo cuatro años, por lo que ahora el reto principal en este nivel es el de elevar la calidad de los servicios y mejorar la eficiencia terminal.

La asistencia a la secundaria también continúa elevándose progresivamente. Las disparidades de género se han reducido hasta casi igualarse en 2008, congruentemente con los diversos esfuerzos realizados para incrementar el tránsito de la primaria a la secundaria, particularmente de las mujeres, y la retención de ellas en este nivel educativo. Las previsiones demográficas permiten afirmar que podría alcanzarse la cobertura universal en 2010 con un incremento de sólo el seis por ciento en la cobertura actual de secundaria. Sin embargo, para lograr esta meta será necesario

reducir la persistencia del abandono temprano de la escuela y las disparidades de género que aún se registran en el país.

Para abatir la inequidad en el acceso a servicios educativos, el sistema educativo requiere ampliar los programas de becas dirigidos a los grupos más desfavorecidos por su condición económica, social, étnica y de género. Asimismo, es indispensable crear las condiciones necesarias para que los estudiantes culminen sus estudios en los tiempos previstos y con las competencias requeridas.

La calidad de la educación es otra área en donde se aprecian desigualdades. La efectividad de los procesos educativos y los niveles de aprendizaje que registran los alumnos de las distintas áreas y regiones no es homogéneo. La cobertura y la calidad de la educación dependen, en gran medida, del funcionamiento de escuelas e instituciones, tanto en su conjunto como en cada unidad educativa. Para elevar la calidad educativa, los esfuerzos se han encaminado a la formación y la actualización continua del personal docente, a la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza, a la actualización y enriquecimiento de los programas de estudios y al mejoramiento de la infraestructura, entre otros aspectos.

Es recomendable establecer criterios y sistemas de evaluación compartidos, entre los diferentes esquemas de formación y las vertientes actuales de acreditación, para crear un gran sistema de educación, integrado y coherente, al que la gente pueda tener acceso, de acuerdo con sus necesidades e intereses, en cualquier etapa del ciclo de vida.

Las implicaciones educativas de la transición demográfica, combinadas con las de la transición económica y las exigencias de la sociedad del conocimiento, demandan la incorporación de nuevos enfoques educativos y marcos de aprendizaje que preparen a la población para desarrollar sus facultades a lo largo de la de vida y brinden oportunidades para la actualización constante de las competencias básicas para el trabajo.

CAPÍTULO VIII

TECNOLOGÍA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

VIII.1. PANORAMA GENERAL

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) se señaló la importancia de que los gobiernos cuenten con datos válidos, fiables, oportunos, pertinentes desde el punto de vista cultural y comparables en el plano internacional como base para desarrollar, ejecutar, supervisar y evaluar políticas y programas de población y desarrollo.

Asimismo, se destacó la necesidad de realizar investigaciones con objeto de contribuir a la comprensión de los factores que influyen en la salud reproductiva de todas las personas, incluida la salud sexual, y ampliar las opciones en materia de reproducción, además de las investigaciones socioculturales y económicas para comprender la importancia del contexto en el diseño y ejecución de programas de población y desarrollo.

En los últimos años se ha impulsado en México la articulación y congruencia de los sistemas de información económica, demográfica y social que generan la información necesaria para la toma de decisiones y la planeación del país. Al respecto, en 2008 entró en vigor la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que establece las disposiciones generales para organizar y establecer un solo sistema de información oficial y de uso obligatorio para la federación, las entidades federativas y los municipios, lo que garantiza que la información de interés nacional cumpla con los requisitos de calidad, pertinencia, veracidad y oportunidad.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como el organismo regulador de la es-

tatística nacional, tiene una larga tradición en el levantamiento de encuestas de hogares por muestreo de relevancia para la investigación de los vínculos entre población y desarrollo, además del levantamiento de los censos y conteos de población, que constituyen la fuente de información primordial en México para llevar a cabo las tareas de planeación social, económica y demográfica. En este sentido, en 2008 se comenzaron los preparativos para el levantamiento del XIII Censo General de Población y Vivienda, de forma que se actualice el conocimiento sobre el tamaño y características básicas de la población. El periodo tentativo de levantamiento será del 8 de febrero al 19 de marzo de 2010.

Asimismo, a partir de los resultados del II Conteo de Población y Vivienda se llevó a cabo un ejercicio de conciliación de los datos censales entre el INEGI y el CONAPO, con apoyo técnico de El Colegio de México (COLMEX), cuyo fin fue establecer una población base a partir de la cual calcular las proyecciones de población vigentes. Con los resultados de este esfuerzo todas las instituciones del gobierno federal, así como entidades federativas y municipios, cuentan con las *Proyecciones de población 2005-2050* hasta el nivel de localidad, como plataforma sólida para la planeación del desarrollo nacional y local.

Por otro lado, los estudios e investigaciones han generado una serie de insumos indispensables para el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política de población por más de 50 años. Se han concentrado no sólo en las tendencias poblacionales y el cambio demográfico, sino en las interrelaciones existentes con las variables

socioeconómicas. De esta forma, se ha dado una importancia creciente al problema de la marginación y la pobreza, la identificación y caracterización de las poblaciones indígenas, la interacción con el medio ambiente, los derechos reproductivos y la equidad de género, por citar algunos. La interacción continua con el ámbito académico ha permitido revisar críticamente los lineamientos de la propia política demográfica e incorporar nuevas perspectivas.

Por un lado, los diez centros de investigación registrados en el Sistema de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), además de los centros y programas de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, de El Colegio de México y de instituciones públicas como el Instituto Nacional de Salud Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Ecología, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los centros de investigación de la Cámara de Diputados, fomentan el desarrollo de sistemas de información y se constituyen en espacios de análisis, intercambio y difusión de los resultados de investigación científica del país.

Por otro lado, los programas educativos de estas instituciones han sido una fuente de recursos humanos altamente calificados. En este sentido, los 34 postgrados vinculados con población y desarrollo registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT y la SEP son un referente confiable acerca de la calidad de la oferta educativa en el ámbito del postgrado en México.

El Programa de Acción de la CIPD señala la importancia de que los resultados de investigación se tomen en cuenta para el diseño de políticas y programas de población y desarrollo. Al respecto, en México se realiza una serie de esfuerzos por informar a los tomadores de decisión y a los ciudadanos sobre las tendencias descritas en los estudios e

investigaciones de los distintos centros, como foros de consulta pública, seminarios, talleres, entre otros.

Al respecto, la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) promueve la producción amplia y especializada de información sociodemográfica, además de favorecer vínculos con instituciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales, y coadyuvar al desarrollo y fortalecimiento de una cultura demográfica en México. Por otro lado, las editoriales de la UNAM, el COLMEX, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional y el CONAPO, entre otras, hacen una ardua tarea en la divulgación de estudios de población y desarrollo.

VIII.2. PERSPECTIVAS Y RETOS

México ha consolidado su capacidad nacional para producir conocimiento, recolectar datos y difundir información. Al respecto, la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica garantiza que la información de interés nacional cumpla con los requisitos de calidad, pertinencia, veracidad y oportunidad. En este sentido, se muestran como retos para el Sistema: la homologación de conceptos y metodologías, la revisión, y conciliación de cifras y homogeneizar la información, además de la generación de esquemas que garanticen su calidad.

Por otro lado, en México la investigación ha tenido una creciente consideración de la existencia de interrelaciones entre los factores sociales, económicos y culturales y las dinámicas de población y desarrollo. No obstante, el énfasis en estas interrelaciones ha significado la disminución de cuadros en demografía matemática, que es necesaria para la descentralización de la planeación en población, de manera que las entidades federativas y los municipios cuenten con cuadros especializados para realizar las estimaciones pertinentes, por lo que se debe fortalecer la formación de

cuadros en demografía matemática en los distintos centros docentes.

Asimismo, los organismos locales deben desarrollar las capacidades necesarias para generar la información socioeconómica y demográfica de sus localidades, además de evaluar y dar seguimiento a los objetivos de salud, educación, equidad de género, equidad étnica y social, disponibilidad y calidad de los servicios. Por ello, se antoja conveniente fortalecer el acceso a la información por parte de las instituciones públicas locales competentes, a partir de foros, seminarios, talleres, publicaciones y centros de documentación.

Es indispensable que en México se continúe con la consolidación de los distintos sistemas de información estadística con perspectiva de equidad de género, al ser un

instrumento fundamental en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con enfoque de género.

Asimismo, es necesario profundizar en investigaciones sobre métodos de regulación de la fecundidad y servicios de salud sexual, infertilidad, factores que inhiben la participación del hombre en la planificación de la familia, aborto provocado, vínculos entre la condición jurídica y social de la mujer y los procesos demográficos y de desarrollo y dinámica demográfica, cultural y socioeconómica de las poblaciones indígenas.

En tanto, se debe prestar más atención a los diversos factores socioeconómicos y ambientales para determinar las diferencias de mortalidad por regiones o grupos socioeconómicos y étnicos.

CAPÍTULO IX

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN, URBANIZACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNA

IX.1. PANORAMA GENERAL

IX.1.1. PROCESO DE URBANIZACIÓN, TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

En las últimas décadas la urbanización de México ha estado marcada por importantes cambios. Hasta los años setenta, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron su máximo histórico. Las principales implicaciones de este proceso fueron el acelerado crecimiento de la población urbana, a tasas mayores de 4.5 por ciento anual, y su elevada concentración en las tres principales zonas metropolitanas: México, Guadalajara y Monterrey, las cuales, en 1980, alojaban a la mitad de la población urbana total.

La reestructuración económica de la nación ha contribuido a modificar las tendencias de crecimiento urbano. Entre los cambios más importantes destacan la disminución del ritmo de crecimiento de la población urbana en su conjunto y la pérdida del poder de atracción de las tres principales metrópolis del país, frente al mayor dinamismo demográfico y la creciente importancia económica de diversas ciudades de menor tamaño.

Entre 1990 y 2005, el peso relativo de las tres principales ciudades descendió de 43 a 36.7 por ciento de la población urbana, mientras que las siguientes seis ciudades en la jerarquía urbana con más de un millón de habitantes incrementaron su participación de 10.5 a 12.9 por ciento,

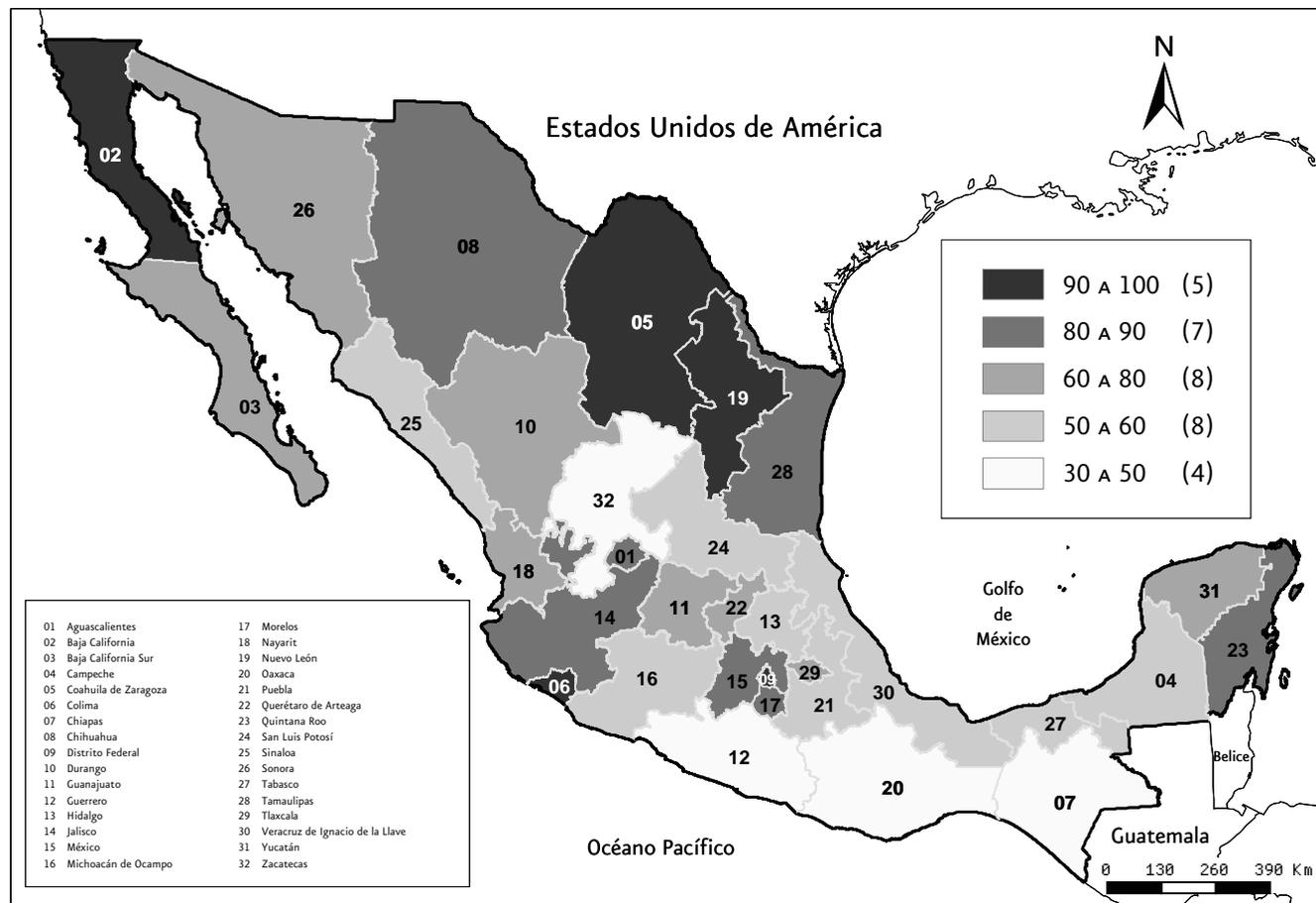
como resultado, en la mayoría de los casos, de sus altas tasas de crecimiento poblacional. Paralelamente, el grueso de las ciudades de cien mil a menos de un millón de habitantes también experimentó ritmos de crecimiento demográfico superiores al promedio urbano, con lo que aumentó su proporción de 30.1 a 38.4 por ciento del total urbano, lo que ha contribuido a diversificar significativamente la distribución de la población urbana en el territorio nacional.

En 2009, la población de México es predominantemente urbana, con 77.8 millones de residentes en ciudades, 72.3 por ciento del total nacional. Esta población se distribuye en 364 ciudades de 15 mil o más habitantes, las cuales se clasifican en cuatro rangos:

- Una megaciudad, la zona metropolitana del Valle de México, con 20 millones de habitantes,
- Diez grandes zonas metropolitanas con poblaciones entre uno y menos de cinco millones de habitantes,
- 80 ciudades medias con un rango de población de 100 mil a menos de un millón de habitantes y
- 273 ciudades pequeñas, de 15 mil a menos de 100 mil habitantes.

En términos relativos, 52.4 por ciento de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo a 11.4 por ciento del total urbano, mientras que las ciudades medias, aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

MAPA IX.1. GRADO DE URBANIZACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2009



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en las *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*.

Asimismo, 12 entidades federativas presentan grados de urbanización superiores al 80 por ciento, de las cuales 11 se localizan en el Centro y Norte de México. Por otro lado sólo cuatro estados tienen grado de urbanización menores de 50 por ciento, tres de ellos se ubican en el Sur del País (véase mapa IX.1).

En lo que va del presente siglo, la población urbana creció a una tasa de 1.5 por ciento anual, más de medio punto por arriba del promedio del país (0.9%). Destaca el crecimiento de las zonas metropolitanas de uno a cinco millones de habitantes, cuya población, en conjunto, creció a una tasa promedio de dos por ciento. La población de las ciudades

CUADRO IX.1. SISTEMA URBANO NACIONAL. NÚMERO DE CIUDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE CIUDAD, 2000-2009¹

RANGO	NÚMERO DE CIUDADES EN 2009	POBLACIÓN (MILLONES)		TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (%)
		2000	2009	
TOTAL URBANO	364	67.8	77.8	1.5
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	1	18.4	20.0	0.9
CIUDADES DE 1 A 5 MILLONES DE HAB.	10	17.3	20.8	2.0
CIUDADES DE 100 000 A 999 999 HAB.	80	24.0	28.2	1.7
CIUDADES DE 15 000 A 99 999 HAB.	273	8.2	8.9	0.9

Nota: 1/ La población en 2000 y 2009 de las ciudades que integran el sistema urbano nacional, se calculó manteniendo fija la integración territorial de las zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15 000 habitantes correspondiente a 2005.

Fuente: Cálculos del CONAPO con base en el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y las Proyecciones de la Población de México 2005-2050*.

medias creció a una tasa de 1.7 por ciento, mientras que la zona metropolitana del Valle de México y el conjunto de las ciudades pequeñas registraron ritmos de crecimiento muy por debajo del promedio urbano y similares al promedio nacional. De esta forma, las ciudades grandes y medias continúan consolidándose como los centros urbanos más dinámicos del país (véase cuadro IX.1).

El desarrollo de sistemas regionales de ciudades más equilibrados y mejor articulados, tanto en su interior como entre sí, representa una alternativa para reducir la concentración poblacional en las grandes metrópolis y para ampliar las opciones de residencia, migración y desarrollo socioeconómico de la población urbana y rural, a través del fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales entre las ciudades y las zonas rurales de cada región.

IX.1.2. MARGINACIÓN URBANA

De acuerdo con los resultados del *Índice de marginación urbana*, elaborado por el Consejo Nacional de Población, en 2005, 20.9 por ciento de la población urbana de México (14.5 mi-

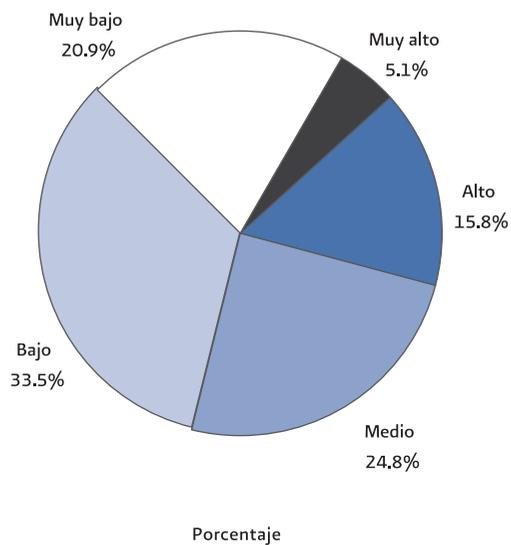
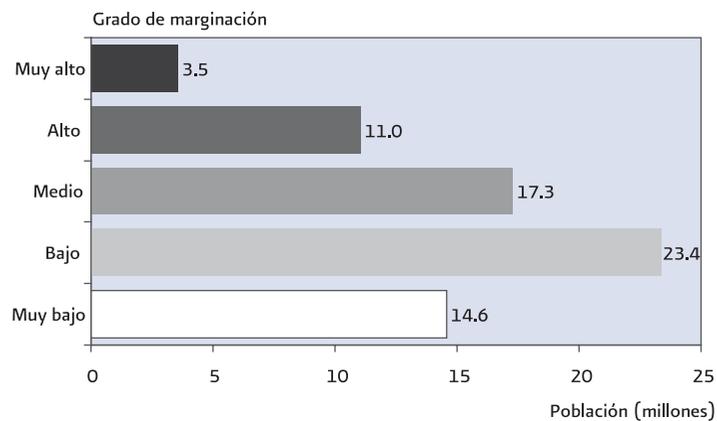
llones) residía en zonas con alto y muy alto grado de marginación. Sin embargo, en las ciudades de los estados del sur del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) esta proporción asciende a alrededor de 50 por ciento (véase gráfica IX.1).

Las ciudades pequeñas muestran una mayor incidencia de la marginación urbana, ya que 40 por ciento de sus habitantes reside en áreas con alto y muy alto grado de marginación, mientras que en las ciudades medias y grandes esta proporción se reduce a 20 y 17 por ciento, respectivamente.

Si bien la presencia relativa de la marginación es menor en las ciudades medias y grandes, en términos absolutos, más de la mitad de la población urbana que vive en unidades territoriales de alta y muy alta marginación (7.4 millones) se concentra en sólo 15 zonas metropolitanas, entre las que destacan el Valle de México (3.3 millones), Puebla-Tlaxcala (909 mil), Guadalajara (488 mil) y Toluca (428 mil).

De esta forma, el diseño de programas sociales orientados a mejorar el hábitat de la población urbana, particularmente de aquella que reside en zonas de alta y muy alta marginación, constituye un factor fundamental para alcan-

GRÁFICA IX.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ÁREAS URBANAS POR GRADO DE MARGINACIÓN, 2005



Fuente: CONAPO, *Índice de marginación urbana 2005*.

zar un desarrollo más equitativo y sustentable de las ciudades y centros de población.

IX.1.3. DESPLAZADOS INTERNOS

El *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos* en México sostiene que no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos y que las estimaciones varían considerablemente. No obstante, se calcula que es de entre tres mil y 21 mil desplazados, aunque otras estimaciones consideran hasta 60 mil (ONU, 2004).

De acuerdo con el Programa Nacional de Derechos Humanos de la anterior Administración Federal, entre las causas que están detrás de este fenómeno se encuentra la violencia generada por conflictos religiosos en comunidades rurales, lo que atenta contra las libertades de culto, expresión religiosa y asociación, así como los conflictos agrarios, las disputas por el control de recursos naturales, los conflictos económico-políticos y las catástrofes naturales, entre otros. Asimismo, resalta la presencia mayoritaria de los grupos más vulnerables, como mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes, en muchas ocasiones, ven lesionada su dignidad humana.

El Estado mexicano tiene el deber legal y la obligación moral de dar solución a la problemática de derechos humanos derivada del fenómeno del desplazamiento interno, así como la de diseñar y ejecutar una política de atención gubernamental en la materia.

IX.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

IX.2.1. DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

México ha implementado una serie de medidas encaminadas al logro de los objetivos enunciados en la CIPD. Las disposi-

ciones van desde cambios en la legislación mexicana, hasta la formulación de nuevas leyes y reglamentos que permitan canalizar mayores recursos a programas y acciones dirigidos a la población más vulnerable mediante la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

El impulso al federalismo ha sido uno de los ejes centrales de la política de finanzas públicas a lo largo del periodo 1994-2009, que busca el fortalecimiento de la democracia y el equilibrio entre los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se ha cumplido con el objetivo de atender las demandas de la ciudadanía, generando condiciones más favorables para el desarrollo de comunidades, así como escenarios más alentadores en donde se ofrecen mejores servicios de salud y educación y mayores oportunidades de empleo.

En el periodo 2001-2006, el Gobierno Federal continuó implementando programas para alcanzar una distribución más equitativa de recursos entre las regiones del país, con el fin de avanzar en la cobertura y calidad de los servicios públicos. De esta manera, se logró mejorar la gestión pública de los gobiernos locales a través de la descentralización de potestades tributarias, la consolidación de la transparencia y la rendición de cuentas en la distribución de los recursos federales transferidos, y se avanzó en la modernización de los marcos legales de las entidades federativas. Entre 2001 y 2006 se destinaron 22 957 millones de dólares anuales, en promedio, a este ramo, mismos que se transfirieron a los siete fondos que conforman el ramo presupuestal de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33).

IX.2.2. ACCIONES DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El gobierno mexicano ha fijado su atención en el fortalecimiento de los centros urbanos, lo que ha implicado atender los problemas derivados de una expansión no controlada de

algunas ciudades y la necesidad de atender la demanda creciente de servicios y equipamiento, incluyendo la necesidad de suelo apto para el desarrollo de vivienda. Sobre esta base ha desplegado diversas acciones y programas de ordenamiento territorial, a fin de promover patrones sustentables de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

Una parte de estas acciones descansa en la actualización y modernización legislativa y reglamentaria, que permite mayor alcance e impacto de los programas gubernamentales, así como la articulación y coordinación de los tres órdenes de gobierno en temas estratégicos de ordenamiento territorial.

IX.2.3. PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA URBANA

Se ha buscado promover un crecimiento más equilibrado de las ciudades, impulsar la modernización de la infraestructura y equipamiento urbano en las ciudades medias, además de la creación de instrumentos normativos e institucionales que promuevan el reordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, de acuerdo con el potencial de las regiones. Los programas y acciones que se orientaron a impulsar esta estrategia son:

- En 2003, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) diseñó Programa *Hábitat*, dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbanas marginadas y la prevención de desastres.
- La Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana se instrumentó en 2008 con el objeto de mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en las zonas marginadas de las ciudades y facilitar su acceso a diver-

sos programas que ofrece el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL.¹

- El Programa de Rescate de Espacios Públicos inició operaciones en 2007 y se orienta a promover la construcción, ampliación y rehabilitación física de los espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria. Además, busca contribuir a la realización de acciones para la promoción de la participación social y la seguridad comunitaria, así como la prevención de conductas de riesgo en las comunidades beneficiadas.

IX.2.4. ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EVENTOS NATURALES ATÍPICOS

El Gobierno Federal se ha dado a la tarea de crear recursos e instrumentos para limitar los efectos de los fenómenos naturales e impulsar una cultura de la prevención con la cual minimizar las vulnerabilidades sociales. Se han ejecutado programas para el mejoramiento y construcción de infraestructura hidráulica con la cual atenuar los impactos ocasionados por eventos hidrometeorológicos en centros de población y áreas productivas.

Asimismo, la federación trabaja de manera conjunta con entidades federativas y municipios en la atención a los daños ocasionados por los fenómenos naturales en las vi-

¹ En esta modalidad, la SEDESOL trabaja de manera conjunta con las secretarías de Economía, de Educación Pública, de Gobernación, de Salud y con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

viendas y en la infraestructura urbana. La identificación de áreas propensas a riesgos y la difusión de información gubernamental para la prevención de desastres contribuyen a abatir la vulnerabilidad social ante fenómenos naturales.

IX.2.5. ACCIONES DE VIVIENDA

A lo largo de dos décadas se han implementado acciones encaminadas a disminuir el rezago habitacional existente en el país. En la segunda mitad de la década de los noventa se instrumentó el Programa de Vivienda 1995-2000, que sirvió como marco para la firma en 1996 de la Alianza para Vivienda, con el que logró integrar la participación de los tres órdenes de gobierno, las cámaras industriales y asociaciones de profesionales vinculadas a la vivienda a fin de abatir el rezago acumulado y atender las necesidades habitacionales derivadas del surgimiento de nuevos hogares y del deterioro del inventario existente.

Asimismo, durante este periodo, los organismos financieros impulsaron en forma considerable la construcción de viviendas a través del aumento de los créditos. De 1995 a junio de 2000 se otorgaron cerca de 2.5 millones de créditos, cifra equivalente a 92 por ciento de lo realizado en el periodo 1989-1994.

En el periodo 2001-2007 los cuatro organismos nacionales de vivienda, el INFONAVIT, la SHF, el FOVISSSTE y el FONHAPO, registraron máximos históricos en el otorgamiento crediticio para adquisición de vivienda. Cabe destacar que más de 70 por ciento se dirigió a la adquisición de vivienda nueva, con lo cual, además de fortalecer la oferta de vivienda, se le brindó a la población de escasos recursos y a la población migrante un mayor acceso a los créditos para adquirir vivienda.

Asimismo, dentro de las acciones más importantes desarrolladas en los últimos años para incrementar la produc-

tividad del sector de la vivienda destacan la constitución de los consejos estatales de fomento a la vivienda y la constitución el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) con el propósito de integrar, generar y difundir información para permitir una adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de las políticas públicas en materia habitacional.

IX.2.6. ATENCIÓN A LOS DESPLAZADOS INTERNOS

La búsqueda de soluciones permanentes para la situación que viven los desplazados internos en el país se inscribe dentro del objetivo del gobierno federal de defender y promover los derechos humanos. Al respecto, se ha iniciado un proceso de vinculación entre dependencias estatales y organizaciones de la sociedad civil de los estados donde existe el mayor número de desplazados internos (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Sinaloa).

Si bien el Estado mexicano carece de una definición jurídica específica sobre el tema, la Constitución Política, la legislación federal y los instrumentos internacionales suscritos por México, así como los *Principios Rectores de los Desplazados Internos*,² tutelan una serie de derechos fundamentales que se vinculan íntimamente con el desplazamiento interno. La adopción de estos últimos refrenda el compromiso de garantizar la protección de las personas que, sin salir del país, se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual a causa de conflictos de diversa índole.

² Los Principios Rectores de los Desplazados Internos contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación instaló el Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos, el cual ha identificado seis aspectos básicos a considerar en una política pública para desplazados:

- Asegurar su protección física,
- Asegurar su bienestar material,
- Encontrar soluciones permanentes al desarraigo,
- Elaborar un marco jurídico sobre desplazados internos,
- Consultar a los desplazados sobre todas las acciones y programas de desarrollo para desplazados que se diseñen y
- Establecer un Programa Nacional de Documentación para Desplazados Internos.

IX.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

En las próximas décadas México reforzará su perfil urbano. De acuerdo con las proyecciones demográficas elaboradas por el Consejo Nacional de Población, en los siguientes 21 años la población urbana del país se incrementará en 14.3 millones de personas, para alcanzar un total de 92.1 millones y un grado de urbanización de 76.2 por ciento. Se prevé que más de tres cuartas partes de este incremento (11.4 millones) tendrá lugar en el conjunto de las grandes metrópolis con más de un millón de habitantes, cuyo número ascenderá a 19 zonas metropolitanas, lo que contribuirá a reforzar el tránsito hacia un patrón de concentración urbana mucho más amplio y extendido en el territorio nacional.

En tanto, el crecimiento de la población urbana en su conjunto continuará disminuyendo. No obstante, seguirá situándose por arriba del promedio nacional, con marcadas diferencias entre las tasas de crecimiento de las ciudades que forman el sistema urbano, donde varias ciudades turísticas, fronterizas y de influencia regional experimentarán ritmos

de crecimiento elevados, de entre dos y siete por ciento anual, en promedio.

En este contexto, las ciudades medias deberán fortalecer su articulación regional con las ciudades grandes y pequeñas y consolidarse como destinos de la migración a fin de atenuar la concentración urbana y propiciar un patrón de desarrollo urbano más diversificado y equitativo.

Ante este escenario, la política de población de México reconoce la importancia de impulsar el desarrollo equilibrado del sistema nacional de ciudades y el fortalecimiento de sus vínculos con las zonas rurales, como la mejor alternativa para reducir las desigualdades regionales y ampliar las opciones de residencia y destino migratorio de la población.

En este marco, se debe continuar con las acciones orientadas a ampliar las ventajas competitivas de las ciudades, acordes con su localización geográfica, función regional, disponibilidad de recursos y vocación productiva, entre las que destacan la ampliación y modernización de la infraestructura de comunicaciones y transportes, el desarrollo de centros de educación, investigación y desarrollo y formación de capital humano vinculados con las actividades económicas locales, así como la modernización de las estructuras y procesos administrativos que permitan reducir los costos de transacción y alentar la inversión productiva en las ciudades.

Asimismo, ante los impactos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de determinados patrones de poblamiento urbano, se debe continuar impulsando medidas encaminadas a mejorar el hábitat de la población urbana y rural, particularmente de aquella que reside en zonas de alta y muy alta marginación, y a promover una oferta de suelo, vivienda y servicios básicos accesible a la población de menores recursos, que contribuya al crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades y centros de población, así como a reducir su vulnerabilidad ante situaciones de riesgo de desastre.

Finalmente, en lo que respecta al tema de los desplazados internos, los principales retos continúan siendo la consolidación de una política pública para atender este fenómeno, la creación de un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada y la búsqueda de soluciones permanentes para las poblaciones desplazadas, tales como su integración a una nueva comunidad, el reasentamiento a un tercer lugar o el retorno a su lugar de origen de manera segura y sostenible.

CAPÍTULO X

DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

X.1. PANORAMA GENERAL

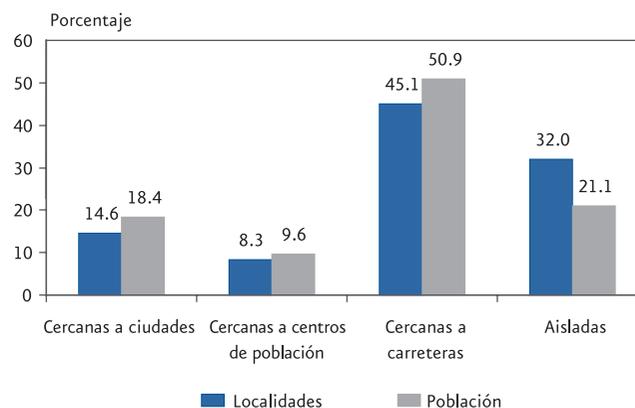
En 2005, 24.3 millones de personas (23.5% del total nacional) residían en localidades rurales, y cerca de diez millones de ellas vivían en 170 mil localidades con menos de 500 habitantes. Asimismo, alrededor de cinco millones de personas estaban en condiciones de aislamiento, que representan un obstáculo para su integración productiva y el mejoramiento de sus condiciones de vida. La elevada dispersión de la población rural afecta los costos de transporte, la calidad de los servicios públicos y genera dependencia de la producción para autoconsumo. Esta situación es particularmente compleja en las localidades indígenas.

Cabe señalar que dos de cada tres localidades rurales se encuentran cerca de una ciudad, algún centro de población o tienen acceso a una carretera (véase gráfica X.1.).

Los hogares rurales tienen una mayor fecundidad y su estructura por edad se encuentra fuertemente vinculada a los procesos migratorios. Durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo aumentó la emigración rural, tanto interna como a los Estados Unidos. La conjunción de los factores del crecimiento demográfico determinó que la población rural presentara un ritmo de crecimiento inferior al promedio nacional.

Asimismo, desde finales de la década de los noventa, se han registrado importantes mejoras en las condiciones de vida de la población rural. La desnutrición crónica en me-

GRÁFICA X.1. DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES MENORES DE 2500 HABITANTES Y POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE UBICACIÓN, 2005



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el Censo General de Población y Vivienda 2005, e Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, IMT, 15 de Marzo de 2000.

nores de cinco años en localidades rurales se redujo de 32 a 20 por ciento entre 1999 y 2006. También mejoraron las condiciones de la vivienda rural: una tercera parte de los hogares rurales no disponía de energía eléctrica en 1990, mientras que en la actualidad menos de diez por ciento carece de ella. Además, se observan mejoras en la disponibilidad de agua entubada en la vivienda y de drenaje, así como en el material del piso de la vivienda (véase cuadro X.1.).

CUADRO X.1. ACCESO A SERVICIOS Y CONDICIÓN DE LA VIVIENDA SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, 1990-2005

	NACIONAL		RURAL		SEMIURBANO		URBANO	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Electricidad								
% DE VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	12.5	3.4	33.8	8.5	9.5	2.9	3.6	1.8
Agua								
% DE VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA EN LA VIVIENDA	20.0	11.2	47.9	31.6	17.8	11.7	7.9	4.1
Material del piso								
% DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	12.5	10.2	46.3	28.6	23.9	13.0	6.5	3.4
Drenaje								
% DE VIVIENDAS SIN DRENAJE	12.2	12.0	80.5	39.9	43.9	15.0	13.4	2.1
% DE VIVIENDAS SIN EXCUSADO	6.6	6.5	58.4	19.2	28.7	8.1	8.7	1.9

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

CUADRO X.2. CONDICIONES DE LA POBLACIÓN SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, 1990-2005

	1990				2005			
	TOTAL	RURAL	SEMI- URBANAS	URBANA	TOTAL	RURAL	SEMI- URBANAS	URBANA
% ADULTOS ANALFABETAS	12.4	25.4	16.2	6.0	8.4	19.0	11.7	4.0
% ADULTOS CON EDUCACIÓN BÁSICA INCOMPLETA	37.1	64.0	45.7	23.8	23.3	44.5	30.4	14.4
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD	6.2	3.7	5.3	7.5	8.1	5.4	7.1	9.3
% POBLACIÓN DE 6 A 11 AÑOS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA	9.7	16.5	10.9	5.0	3.1	4.4	3.2	2.4
% POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	7.6	18.0	10.2	1.9	6.7	17.7	9.7	1.9
RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA	74.5	94.4	82.5	64.4	59.2	75.8	65.4	52.5
% POBLACIÓN SIN DERECHOHABIENTA A SERVICIOS DE SALUD*	58.6	82.9	70.0	46.0	51.5	69.9	61.2	42.2
PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS	2.4	3.1	2.6	2.0	1.9	2.4	2.0	1.7
% DE HOGARES CON JEFATURA FEMENINA	15.7	12.7	15.2	17.1	23.1	18.5	21.7	24.9

Nota: * La información sobre derechohabienta a servicios de salud corresponde a los años 2000 y 2005.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en XI Censo General de Población y Vivienda 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

En tanto, el porcentaje de población rural con educación básica incompleta se redujo de 64 por ciento en 1990 a 44.5 por ciento en 2005, y el porcentaje de niños que no asisten a la escuela disminuyó de 16 a cuatro en el mismo periodo (véase cuadro X.2.). No obstante, aún se observan rezagos importantes que limitan el acceso a actividades mejor remuneradas y que requieren una mayor calificación, lo que contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En 2008, la mitad de la población rural se encontraba ocupada en el sector primario, 20 por ciento en el secundario y 29 por ciento en el terciario. Alrededor de la mitad del ingreso laboral total de la población ocupada en localidades con menos de 2 500 habitantes proviene de actividades agropecuarias, 20 por ciento de la industria y la construcción y el restante 30 por ciento de los servicios y el comercio.

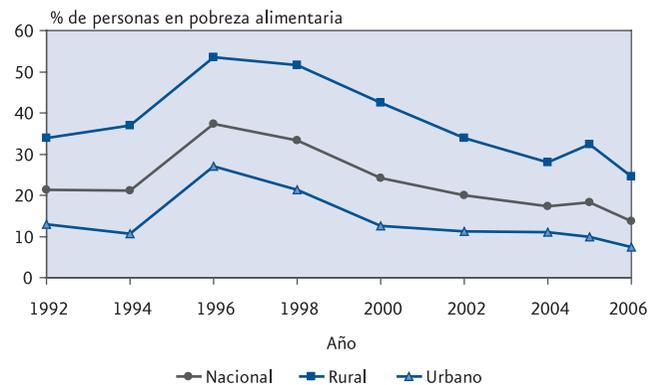
La agricultura es un sector de grandes contrastes. Por un lado, un gran número de agricultores produce para el autoconsumo y está aislado del mercado. Este grupo coexiste con productores comerciales de gran escala, altamente tecnificados y vinculados con los mercados internacionales. Dentro del grupo de subsistencia, una parte se encuentra en tierras con potencial agrícola y el resto vive en zonas marginales de muy baja productividad.

En los últimos 15 años ha habido reformas de gran alcance en el sector rural respecto a la tenencia de la tierra, la política de precios, la eliminación de paraestatales y la liberalización comercial en casi todos los cultivos. En respuesta, los agricultores en áreas de alta productividad han adoptado nuevas tecnologías y han optado por cultivos de mayor valor. Sin embargo, los agricultores de subsistencia continúan aislados de los mercados. Estos agricultores, que habitan en regiones con limitado potencial para la reconversión productiva o una mayor intensificación sostenible, recurren a la migración y participan en los mercados laborales local para complementar su ingreso agrícola.

A pesar de los avances registrados en los últimos 15 años, aún persisten mayores niveles de marginación y po-

breza en las áreas rurales (véase gráfica X.2a y b).¹ El 60 por ciento de la población rural habita en localidades de alta o muy alta marginación. Además, cerca de dos terceras partes de la población en situación de pobreza alimentaria (9.4 millones de personas) y casi la mitad del total de la población en pobreza patrimonial (21 millones de personas) viven en localidades rurales.

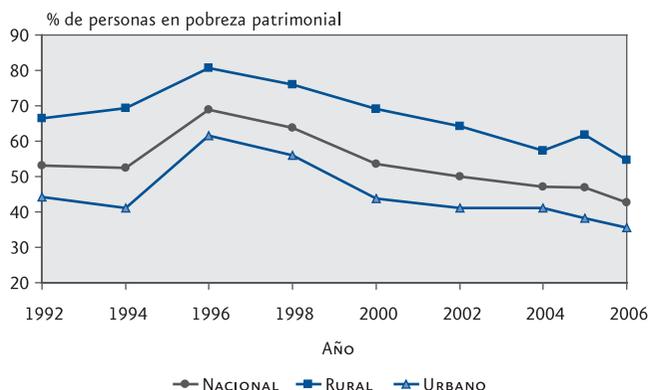
GRÁFICA X.2A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA 1992-2006 (PERSONAS)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en las ENIGH 1992 a 2006.

¹ La marginación se mide a través de un índice generado por el CONAPO, que permite diferenciar las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la carencia de bienes y el ámbito de residencia, y distingue cinco grados de marginación (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo). La medición de la pobreza la realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el ingreso total (monetario y no monetario) de los hogares, y distingue tres niveles de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial).

GRÁFICA X.2B. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA PATRIMONIAL 1992-2006 (PERSONAS)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en las ENIGH 1992 a 2006.

X.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El Estado mexicano reconoce la necesidad de incrementar el capital humano, generar oportunidades de empleo e ingreso, promover una mayor equidad y el desarrollo sustentable de las zonas rurales, por lo que destina una parte importante del gasto federal a ellas. En 2009, se asignaron 17 mil millones de dólares a varias intervenciones incluidas en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Esto representa un incremento de 43 por ciento en términos reales con respecto a 2004. Distintas secretarías de Estado participan en la ejecución de los recursos del PEC, particularmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (30%), la Secretaría de Educación (11%), la Secretaría de Desarrollo Social (15%) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (9%).

X.2.1. DESARROLLO RURAL

En 2009, una tercera parte de los recursos contemplados en el PEC se destinó a brindar apoyos a la producción en zonas rurales. Esto representó un presupuesto anual estimado de 6 366 millones de dólares, ejercidos principalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El Programa Alianza para el Campo es la principal iniciativa de modernización agrícola en México. Es un conjunto de programas que inició su operación en 1996 con el objetivo de dar incentivos para la inversión, a través de un esquema de subsidios de porcentajes variables (generalmente, 50%) a los productores y organizaciones de productores para realizar inversiones productivas en proyectos aprobados. Este programa opera por demanda, está descentralizado y requiere el cofinanciamiento de los gobiernos estatales y los beneficiarios. En 2007, el presupuesto federal asignado fue de alrededor de 800 millones de dólares. Las vertientes principales son: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural.

A partir de 2002, la operación de los programas de la vertiente de desarrollo rural (Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural, Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural, Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural) se reorientaron para otorgar una mayor y mejor atención a las regiones marginadas y grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad, jornaleros e indígenas). Además, desde 2003, parte de los fondos de esta vertiente están descentralizados al nivel municipal.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) es el programa agrícola más importante. Inició su operación a finales de 1993 con el fin de facilitar la transición de un esquema de precios de garantía a un esquema de mercado. El programa cubre anualmente una superficie cercana

a 13 millones de hectáreas, más de la mitad de la superficie cultivable del país, y benefició en 2007 a 2.4 millones de productores, a través de una transferencia por hectárea cultivada en el periodo base. La transferencia es de alrededor de 90 dólares por hectárea por temporada agrícola. El presupuesto del programa es equivalente a más de 1 500 millones de dólares.

El organismo de Apoyos y Servicios de Comercialización Agropecuaria (ASERCA) opera desde 1991 con el fin de subsidiar la comercialización de productos básicos. Alrededor de 90 por ciento de los subsidios se destina a la comercialización de trigo, maíz y sorgo, en beneficio de las principales regiones productoras de estos cultivos.

Por último, cabe mencionar la operación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), a partir de 1993, cuyo objetivo es delimitar las parcelas, regularizar la tenencia de la tierra y emitir certificados de propiedad. Para 2006, más de 28 mil núcleos agrarios (ejidos y comunidades) estaban certificados y titulados, lo cual representa 92 por ciento de la propiedad social en México. Entre los beneficios del programa se incluyen: mayor equidad, gracias a un aumento en el acceso a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y los vecindados, que previamente no contaban con derechos de propiedad; resolución de conflictos y paz social en zonas rurales; mejoras en el acceso a la propiedad comunal; así como un mejor funcionamiento del mercado de la tierra.

X.2.2. COMBATE A LA POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, antes Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años

en Zonas Rurales representan alrededor de 60 por ciento del presupuesto total para el desarrollo social y tienen la mayor cobertura en áreas rurales.

Oportunidades inició en 1997 con una participación de casi 400 mil hogares en más de diez mil localidades rurales de alta y muy alta marginación. En 2007 y 2008 tuvo una cobertura de cinco millones de familias en pobreza extrema en todos los municipios del país y tiene un presupuesto total de más de tres mil millones de dólares (que incluye la participación de desarrollo social, salud y educación). 68 por ciento de las familias beneficiarias residen en zonas rurales y 18 por ciento en zonas semiurbanas.

El objetivo del programa es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de transferencias en efectivo (becas y apoyo alimenticio) a familias en pobreza extrema que cumplan con los requisitos de asistencia regular de los hijos a la escuela, a un esquema de citas de salud preventiva y a talleres educativos. Adicionalmente, entrega complementos alimenticios a menores de cuatro años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. En 2007 se incluyó una transferencia en efectivo para cubrir el gasto en el consumo de energéticos y, a partir de 2008, se incrementó el apoyo alimentario en respuesta al alza internacional de los precios de los alimentos.

Por su parte, el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años en Zonas Rurales inició en 2007 con una cobertura universal en localidades menores a 2 500 habitantes, y en 2008 benefició a 1.6 millones de adultos mayores en localidades de hasta 20 mil habitantes. El programa otorga un apoyo económico en efectivo a todos los adultos mayores de 70 años que vivan en las localidades objetivo. Su relevancia radica en que la razón de dependencia senil es mayor en las localidades de menor tamaño (10.4 en zonas rurales frente a 7 en las ciudades), y en la limitada cobertura de los sistemas de pensiones contributivos.

X.2.3. ENFOQUE TERRITORIAL

México tiene una larga tradición de iniciativas para promover el desarrollo con un enfoque territorial, con énfasis en las zonas marginadas. Aunque el enfoque de las distintas estrategias de intervención ha variado, existe una constante en la identificación de áreas prioritarias (las de mayor marginación) y en el reconocimiento a la necesidad de una mejor coordinación de las acciones. En la última década, destaca la ejecución de la Estrategia de Microrregiones, y más recientemente la Estrategia 100x100.

Durante el periodo 2002-2006, la Estrategia de Microrregiones (EM) fue la principal iniciativa para mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos. Su propósito era establecer un piso básico de infraestructura, servicios y capital social para promover el desarrollo de localidades designadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), a través de la concurrencia de programas y políticas públicas.

En 2007 se dio un nuevo impulso a la coordinación interinstitucional, a través de la Estrategia 100x100 para atender, de manera prioritaria, a los municipios que presentan los menores niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) generado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Estrategia opera con un enfoque municipalista en siete entidades donde se ubican los 125 municipios con menor IDH. En el primer año de operación, la inversión federal en los 125 municipios fue 2.4 veces mayor respecto a lo invertido el año anterior y 3.5 veces superior a lo invertido en 2005. La mayor proporción de la inversión federal se ha destinado a la construcción de infraestructura social básica (40%), seguida por educación (20%), salud (18%) y acciones para promover la productividad y el ingreso (14%).

X.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

En las siguientes décadas, la población residente en localidades menores a 15 mil habitantes disminuirá paulatinamente hasta llegar a un total estimado de 28.8 millones de personas en 2030. A pesar de su tendencia decreciente, la población rural seguirá siendo importante en números absolutos y en su participación en el total. Esto implica la necesidad de continuar los esfuerzos en mejorar sus condiciones de vida, particularmente en las siguientes áreas:

- Altos costos de transacción derivados de la dispersión de localidades de difícil acceso. En el largo plazo, persistirá esta situación, que eleva los costos de transporte y de provisión de servicios, genera dependencia del autoconsumo, e inhibe la integración productiva numerosas zonas del país. La escasez de oportunidades repercute, a su vez, en el deterioro de los recursos naturales ligados a la subsistencia, mientras que la carencia de infraestructura social incrementa la vulnerabilidad de la población.
- Estructura etaria e índice de dependencia. En las localidades rurales existen 76 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, lo cual refleja el rezago en la transición demográfica y el impacto de la migración. Se presenta una carga económica mayor de niños y adultos mayores que debe ser considerada por la política pública, así como una mayor dependencia de recursos externos a las comunidades para su subsistencia.
- Marginación. A pesar del avance sustancial que se ha logrado, aún existen rezagos en drenaje, agua potable y energía eléctrica. Es necesario continuar con la inversión de los programas federales y de los recursos descentralizados, incrementando su efectividad para lograr la cobertura universal de los servicios básicos.

- Calidad de los servicios. El avance en la cobertura de servicios de educación y salud no ha sido paralelo a la mejoría en la calidad de los servicios. La descentralización en la operación de los servicios enfrenta el reto de generar los incentivos para garantizar una mayor calidad a nivel nacional y cerrar la disparidad rural-urbana.
- Pobreza. En 2006, nueve millones de residentes en zonas rurales se encontraban en situación de pobreza extrema. La transmisión intergeneracional de la pobreza la convierte en un reto de mediano y largo plazo para la política pública. Sin duda, el programa Oportunidades representa un gran avance para romper ese círculo vicioso. Sin embargo, es necesario mantener la consistencia y continuidad de este programa, además de diseñar esquemas complementarios para el fortalecimiento de alternativas de generación de ingreso presente de las familias pobres y oportunidades de empleo.
- Certidumbre en la tenencia de la tierra. Para dar continuidad al importante avance logrado por el PROCEDE en materia de delimitación, certificación y titulación, es necesario mantener un registro de la propiedad agraria actualizado y confiable.
- Vínculos económicos entre localidades rurales, semiurbanas y urbanas. Es necesario fomentar el desarrollo de proyectos económicos basados en la integración de cadenas productivas locales y regionales, así como mejorar la accesibilidad, conectividad y articulación entre el campo y las ciudades.
- Desarrollo de zonas rurales y en transición como alternativas de residencia y destino de migración. Avanzar en la diversificación de la economía rural mediante el fomento de actividades no agropecuarias y la promoción de productos agrícolas no tradicionales, así como identificar localidades en transición rural-urbana con capacidad de atracción migratoria y evitar el poblamiento de zonas riesgosas, frágiles y de alto valor ambiental.
- Recursos naturales, energéticos y medio ambiente. Promover la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como impulsar acciones para reducir la contaminación ambiental (véase capítulo I).
- Vulnerabilidad. Identificar los factores geográficos y socio-demográficos que incrementan el riesgo ante desastres y mejorar los sistemas de protección civil y atención a desastres.
- Articulación entre programas y coordinación interinstitucional. Promover la consideración de criterios demográficos en los programas de desarrollo económico y social. Asimismo, es importante evitar la duplicidad de programas y promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno y entre los sectores que inciden en el desarrollo rural sustentable.
- Efectividad y progresividad del gasto. Persiste un número elevado de programas con una cobertura fragmentada, alcance temporal limitado y focalización inadecuada. Es necesario revisar su relevancia, efectividad, e incidencia en la población en los deciles más bajos de ingreso, y con base en esto ajustar su escala y promover su continuidad.
- Consolidación del federalismo. Fortalecer y ampliar las capacidades estatales y locales en materia de población y desarrollo rural, a través de la formación de recursos humanos y asistencia técnica.
- Evaluación. Consolidar la evaluación como una herramienta de planeación, rendición de cuentas y transparencia de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

En resumen, tal como lo establece el Programa Nacional de Población 2008-2012, se enfrentan cinco grandes retos en el ámbito rural:

- Reducir la incidencia de los factores demográficos que intensifican la pobreza y acentúan la desigualdad rural-urbana.
- Reducir los riesgos del cambio en la estructura por edad de la población rural.
- Avanzar en una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social, así como de la sustentabilidad ambiental.
- Enfrentar los desafíos de la migración, particularmente en las zonas rurales.
- Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del desarrollo rural y la distribución poblacional.

CAPÍTULO XI

MIGRACIÓN INTERNACIONAL

El nuevo orden migratorio internacional obliga a hacer replanteamientos, tanto en relación con la naturaleza, condicionantes e implicaciones de los procesos migratorios internacionales, como en lo que respecta a las coordenadas a partir de las cuales deben estructurarse las políticas migratorias. En este contexto, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) reconoce la necesidad de establecer una vinculación asertiva entre la migración internacional y el desarrollo, para así lograr materializar las oportunidades que brinda el fenómeno. De igual modo, la CIPD plantea la necesidad de cooperación internacional para la gestión migratoria, donde la conjugación de voluntades políticas y la construcción de consensos, materializados en acuerdos y políticas bilaterales o multilaterales, constituyen requisitos indispensables.

De acuerdo con las diversas recomendaciones del Programa de Acción de la CIPD, y en congruencia con las propias políticas mexicanas de población y migración, México ha realizado esfuerzos importantes —particularmente patentes en los últimos años— para intentar enfrentar las causas de los procesos migratorios, gestionar los flujos migratorios de manera concertada con los países vecinos del sur y del norte, velar por el respeto a los derechos de los migrantes, facilitar sus procesos de reintegración y abogar por la generación de un impacto positivo de la migración en el desarrollo de los diversos países implicados.

XI.1. PANORAMA GENERAL

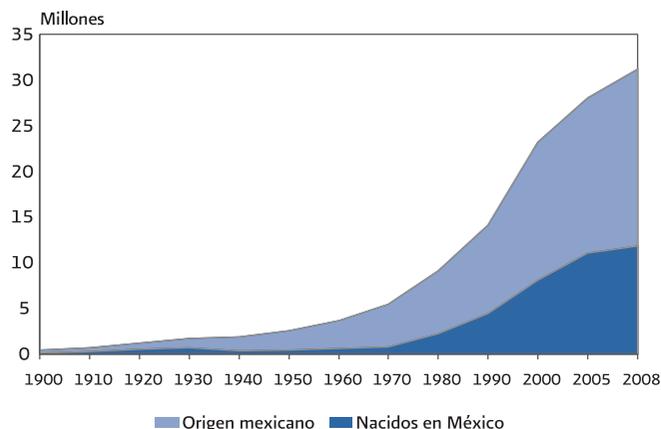
XI.1.1. EMIGRACIÓN

El fenómeno de la migración mexicana a Estados Unidos se inserta en un escenario de profundas asimetrías laborales y salariales entre ambos países. Como resultado de una intensa dinámica migratoria, en Estados Unidos viven alrededor de 11.8 millones de mexicanos, lo que coloca a la población mexicana como la primera minoría inmigrante, que representa 30 por ciento del total de inmigrantes y cuatro por ciento del total de población de la Unión Americana (véase gráfica XI.1.).

En virtud de la estrechez de los canales legales de migración, ésta ocurre fundamentalmente bajo la modalidad indocumentada. Datos recientes señalan que cerca de 67 por ciento de los migrantes temporales cruzan la frontera con Estados Unidos de manera indocumentada. Como consecuencia del impacto acumulativo de los flujos indocumentados, el volumen de mexicanos en condición irregular en dicho país asciende a casi siete millones.

El refuerzo de la custodia fronteriza para detener la migración indocumentada ha tenido consecuencias imprevistas y no deseadas: se han incrementado notablemente los riesgos y costos asociados al cruce de la frontera, ha aumentado el número de muertes de mexicanos en su intento de

GRÁFICA XI.1. POBLACIÓN DE ORIGEN MEXICANO RESIDENTE EN ESTADOS UNIDOS, 1900-2008



Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte, 1992. Cifra 2000, 2005 y 2007: estimaciones de CONAPO con base U.S. Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo, 2000, 2005 y 2008.

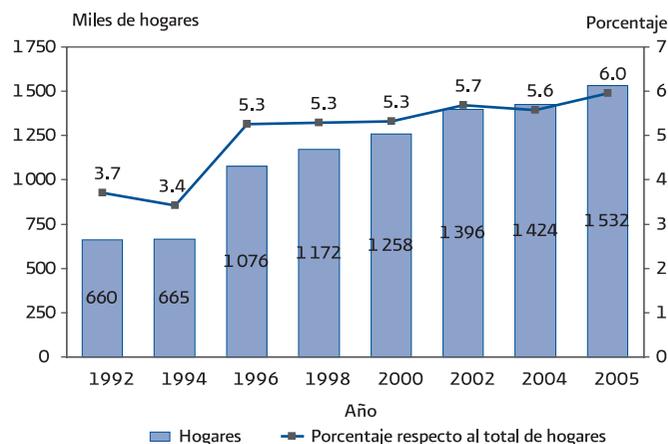
cruce, ha proliferado una “industria” asociada al tráfico de migrantes, y se han debilitado los mecanismos de circularidad migratoria que tradicionalmente caracterizaban la emigración laboral mexicana.

Otros procesos inherentes a la emigración mexicana actual aluden a la notable dispersión de los mexicanos en el territorio estadounidense, a la significativa participación de mujeres y niños en la dinámica migratoria, a la progresiva conformación de familias con descendencia en territorio estadounidense y a la mayor heterogeneidad del perfil sociodemográfico de los migrantes. Los mexicanos en Estados Unidos muestran procesos de integración desfavorables, lo que, en buena medida, es condicionado por su relativamente escaso capital humano y elevado índice de indocumen-

tación. Una cuarta parte de la población mexicana vive en condición de pobreza, cifra que duplica con creces la que presenta el conjunto de los demás inmigrantes y la población nativa.

Es un hecho que las remesas ayudan a reducir la pobreza en los hogares que las perciben y que las remesas colectivas contribuyen a mejorar la infraestructura social en las comunidades de origen. Sin embargo, la emigración implica también costos importantes: la pérdida de fuerza laboral y de capital humano, el desequilibrio demográfico en algunas regiones, y la desintegración familiar, entre otros (véase gráfica XI.2).

GRÁFICA XI.2. HOGARES QUE RECIBEN REMESAS EN MÉXICO, 1992-2005



Fuente: Estimaciones con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

XI.1.2. INMIGRACIÓN

De acuerdo con los datos de los censos de población y vivienda, la inmigración de carácter permanente a México ha sido, históricamente, de poca cuantía. La mayor parte de las casi 500 mil personas extranjeras residentes en el país en 2000 son nativas de Estados Unidos (69.7%), lo que, en buena medida, se vincula con el retorno a México de migrantes mexicanos que ahí tuvieron descendencia. Le siguen, a considerable distancia, los inmigrantes procedentes de Europa (9.8%), Centroamérica (8.3%) y Sudamérica (6%).

Más allá de la inmigración de carácter permanente, cabe mencionar los flujos que ingresan temporalmente a través de la frontera sur y que están estrechamente vinculados con la actividad económica de la región. Destaca un importante flujo de trabajadores guatemaltecos (alrededor de 300 mil) que se dirige a los estados fronterizos, particularmente a Chiapas, para desempeñarse en los sectores de los servicios, industria y agricultura. Un foco problemático guarda relación con el carácter predominantemente indocumentado de esta migración.

XI.1.3. TRÁNSITO

México se ha convertido en una importante plataforma de tránsito de migrantes centroamericanos que se dirigen a Estados Unidos. La naturaleza indocumentada de estos flujos hace sumamente difícil cuantificar su volumen. No obstante, los registros de las autoridades mexicanas sobre migrantes devueltos permiten un acercamiento a este fenómeno. En los últimos años, las cifras de devueltos se acercaron a 200 mil personas, e implicaron mayoritariamente a centroamericanos y, principalmente, a guatemaltecos, seguidos de hondureños y salvadoreños.

Existe una política deliberada del Estado mexicano para detener este flujo y, dado que la frontera sur es sumamente porosa, las detenciones y aseguramientos se hacen a lo largo del territorio nacional. Actualmente existen 48 estaciones migratorias en 23 estados del país, lo que significa un importante gasto de recursos para atender este problema.

XI.2. POLÍTICAS, INICIATIVAS Y PROGRAMAS

Las recomendaciones de la CIPD en materia de migración internacional fueron estipuladas sobre la base de cuatro ejes temáticos, a partir de los cuales los estados suscriptores, deben desarrollar una amplia gama de políticas, iniciativas y programas de intervención, mediante estrategias nacionales y de cooperación internacional: migración internacional y desarrollo, migrantes (independientemente de su estatus migratorio), migrantes indocumentados, y refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas. En el caso mexicano, resulta factible afirmar que a partir de 2000 los esfuerzos se han visto claramente incrementados con respecto a los desplegados en los primeros años posteriores a la CIPD.

XI.2.1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Entre las premisas de la CIPD en materia de migración internacional se encuentra la asunción de que la migración afecta y es afectada por los procesos de desarrollo y que el manejo adecuado de los procesos migratorios permite capitalizar sus beneficios y oportunidades en las sociedades de origen y de destino. Este planteamiento es congruente con lo establecido en el Programa Nacional de Población 2008-2012. Ahí se plantea que la política migratoria debe inscribirse en el marco de las políticas de desarrollo del país y se define el

objetivo de minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México, mediante una estrategia que se orienta a atender sus causas, ramificaciones e implicaciones, a promover la legalidad de los flujos y el pleno respeto de los derechos de los migrantes. En el ámbito de la emigración a Estados Unidos, en que la carencia de empleo formal, los bajos salarios, y las profundas desigualdades económicas han sido determinantes, la reducción de las presiones migratorias tiene que pasar por la promoción del desarrollo en todas las regiones del país. En este sentido, el Gobierno Federal implementa actualmente la estrategia *Vivir Mejor*, la cual, articulando una amplia gama de políticas sociales, busca promover el pleno desarrollo de los mexicanos, mediante tres grandes líneas de acción: el desarrollo de capacidades, la protección ante eventos catastróficos y la vinculación entre la política económica y la política social.

Sin embargo, es importante reconocer que, dadas las profundas disparidades entre ambos países, difícilmente México puede lograr por sí solo los niveles de convergencia requeridos para la reducción de las presiones migratorias. La importancia del involucramiento de Estados Unidos en los procesos de desarrollo de México fue considerada en las Negociaciones de Guanajuato de 2001. Ahí los mandatarios de ambos países manifestaron una voluntad política sin precedentes para lograr un tratamiento integral del fenómeno migratorio, mediante acciones orientadas a la gestión concertada del fenómeno y también de estrategias de co-desarrollo. Si bien a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de ese año dichas negociaciones no lograron materializarse en acuerdo alguno, lo cierto es que sentaron un precedente decisivo en las posturas de ambos países, al pautar una disposición oficial de apertura mutua al eventual logro de acuerdos en torno a la cuestión migratoria. Al menos tres acuerdos orientados a la promoción de la seguridad en la frontera común y del desarrollo en las regiones expul-

soras se formalizaron en el nuevo escenario: la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos y la Sociedad para la Prosperidad (2002) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (2005). A la fecha, los esfuerzos se han enfocado en cuestiones de seguridad fronteriza, con resultados limitados.

Por su parte, México se ha comprometido con la reducción de las causas que motivan la creciente migración centroamericana que se dirige o transita por el territorio nacional, al actuar como promotor del *Proyecto Mesoamérica*, anteriormente denominado Plan Puebla-Panamá (2001), un esfuerzo que busca fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico en los estados del sur-sureste de México y el Istmo centroamericano. Los avances se han circunscrito, esencialmente, al desarrollo de infraestructura física, lo cual permite avizorar la persistencia de las presiones migratorias en el corto y mediano plazos.

Con la finalidad de maximizar los beneficios provenientes de las remesas, el gobierno mexicano ha instrumentado una serie de programas que buscan reducir el costo de los envíos de dichos recursos e impulsar su canalización a proyectos de mejoría de la infraestructura social y económica en las localidades de origen de los migrantes. En este último ámbito, destaca el *Programa 3x1*, el cual opera actualmente en 27 estados de la República Mexicana. Por otro lado, y en correspondencia con lo recomendado por CIPD, México, consciente del capital humano constituido por quienes retornan y del imperativo de retener en el país a la mano de obra calificada, ha desarrollado una serie de programas para alentar el retorno y facilitar los procesos de reintegración de los migrantes, en general, y de los migrantes calificados, en particular.

Con respecto a la gestión del fenómeno migratorio, México ha iniciado un proceso de reconstrucción de su política migratoria, más congruente con los desafíos de la ac-

tual coyuntura. El documento *México frente al fenómeno migratorio*, elaborado en 2005 por representantes gubernamentales, legisladores, académicos y expertos, constituyó un avance importante en ese sentido. En el marco de las acciones bilaterales, México no ha logrado formalizar con Estados Unidos un acuerdo migratorio, pero sí lo ha efectuado con Canadá en el ámbito del trabajo agrícola. Con más de 30 años de vigencia, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá se ha consolidado como un modelo de cooperación bilateral exitoso. Recientemente, el gobierno de México acordó con los gobiernos de Canadá y España desarrollar experiencias piloto de programas de trabajo temporal de mexicanos en esos países.¹

Por otro lado, México ha demostrado una activa participación en las instancias de diálogo multilateral sobre el fenómeno migratorio. Particularmente relevante fue su iniciativa de impulsar la Conferencia Regional de Migración (CRM) o Proceso Puebla para fomentar el diálogo sobre el fenómeno migratorio a escala regional. Asimismo, destaca su participación en los foros de discusión de la OCDE, la OIT, la OIM y la ONU sobre la gobernabilidad del fenómeno migratorio. De igual modo, en los foros multilaterales de derechos humanos, México ha promovido una mayor conciencia de la comunidad internacional sobre la defensa de los derechos humanos de los migrantes. En particular, destaca su papel protagónico en la promoción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

Por último, el Programa de Acción de la CIPD incita a la generación de información referente al fenómeno de la migración internacional, con el fin de proporcionar evidencia empírica que apoye la formulación de políticas. A nivel nacional, el Consejo Nacional de Población ha levantado una serie de encuestas y ha elaborado un amplio conjunto de es-

tudios e investigaciones sobre el fenómeno de la migración internacional en México. En el ámbito multilateral, destaca su incorporación al Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica y al *Continuous Reporting System on Migration* (SOPEMI).

XI.2.2. MIGRANTES (DOCUMENTADOS E INDOCUMENTADOS)

El Programa de Acción de la CIPD confiere una gran importancia a la protección de los derechos humanos y la dignidad de todos los migrantes, independientemente de su condición jurídica. De este modo, se exhorta a que los gobiernos proporcionen una protección eficaz a los migrantes, eliminen prácticas discriminatorias, presten los servicios sociales y de salud, faciliten los procesos de reunificación familiar y de integración económica y social de los migrantes.

Una de las más altas prioridades de la agenda internacional mexicana ha sido la protección de la integridad personal y de los derechos de los mexicanos radicados en el extranjero. Así, el gobierno mexicano ha refrendado su compromiso de acercamiento y promoción del bienestar de los mexicanos que residen en el exterior a través de la creación de instituciones, por ejemplo, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y de un vasto conjunto de programas y acciones enfocados a proteger sus derechos y a promover su adecuada integración a la sociedad receptora. Por un lado, la Red Consular Mexicana en Estados Unidos lleva a cabo una serie de iniciativas y programas orientados a satisfacer las necesidades de la comunidad mexicana en ese país. Destacan los programas de Consulado Móvil, Asesoría Legal Externa y Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena Capital, el Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior y la Matrícula Consular de Alta Seguridad. Esta última

¹ En el caso de Canadá, el proyecto piloto estaría orientado a labores no agrícolas.

se ha revelado de gran utilidad para los migrantes indocumentados, toda vez que ha tenido en Estados Unidos un elevado nivel de aceptación como documento válido de identificación. Por otro lado, destacan las iniciativas nacionales y binacionales dirigidas a la atención de la salud y educación: Programa de Ventanillas de Salud, Programa de Salud Migrante, las Semanas Binacionales de Salud y el Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos, entre otros.

Al mismo tiempo, los migrantes que se internan en territorio mexicano encuentran sus derechos básicos asegurados en el marco jurídico nacional. Sin embargo, reconociendo la persistencia de algunas limitaciones e incongruencias, se ha iniciado un proceso de revisión de la legislación nacional en materia migratoria a fin de adecuarla a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. La reforma de la Ley General de Población, aprobada recientemente, despenaliza la migración indocumentada y entra en congruencia con los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos. En otro ámbito, y como respuesta a las denuncias sobre los recurrentes abusos y prácticas discriminatorias y discrecionales en contra de los migrantes por parte de las autoridades migratorias, se realizan periódicamente cursos de capacitación técnica para oficiales y personal administrativo, enfocados en la protección de los derechos humanos de los migrantes, y que incorporan la dimensión de género.

XI.2.3. MIGRANTES INDOCUMENTADOS

El Programa de Acción de la CIPD exhorta a los estados signatarios a implementar políticas y programas para dar respuesta a los desafíos que se desprenden de la migración indocumentada. Además de la salvaguarda de los derechos de

los migrantes indocumentados, se requieren acciones orientadas a reducir su volumen y a combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas. En el ámbito nacional, destacan los Grupos Beta que operan en las fronteras norte y sur de México y protegen la integridad física y los derechos de los migrantes indocumentados. Asimismo, con la finalidad de otorgar una certeza jurídica a los inmigrantes en situación irregular, se han llevado a cabo varios procesos de regularización y actualmente se implementa un nuevo esquema de documentación para ordenar el flujo de trabajadores guatemaltecos.

En el ámbito de las acciones bilaterales, México ha concertado con los países vecinos del norte y del sur una serie de importantes iniciativas que contribuyen a salvaguardar los derechos de los migrantes indocumentados. Particularmente relevantes resultan el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos y los acuerdos de repatriación segura, ordenada y humana establecidos con Estados Unidos y con los países de Centroamérica. En términos generales, dichos arreglos establecen los lugares, horarios y procedimientos para la repatriación, y destacan la atención que debe otorgarse a las personas en situación especial, mujeres embarazadas y/o infantes, heridos y menores de edad no acompañados.

En cuanto al combate del tráfico de indocumentados, cabe mencionar que dicho delito se encuentra tipificado en Ley General de Población y en Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y para enfrentar la trata de personas se cuenta con la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en vigor desde noviembre de 2007. A su vez, México suscribió con Guatemala el Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y los Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico, el cual entró en vigor en febrero de 2005. Ese mismo año México firmó con El Salvador un memorándum similar.

XI.2.4. REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO Y PERSONAS DESPLAZADAS

La Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) proporciona apoyo a la población refugiada a través de programas asistenciales y de desarrollo económico y humano. Recientemente concertó con el Instituto Nacional de Migración (INM) la entrega a los refugiados de un documento migratorio que, además de legalizar su estancia, les autoriza a ejercer cualquier actividad lucrativa lícita, así como la residencia en el lugar que escojan. Por otro lado, en colaboración con el INM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la COMAR ha buscado agilizar los procesos de reunificación familiar. Asimismo, entre 2007 y 2008, la COMAR implementó un proyecto de mejora al procedimiento de elegibilidad, que reduce el tiempo para determinar al solicitante de refugio certeza jurídica respecto de su condición de elegibilidad.

XI.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

A partir de la sistematización de los avances de estos últimos años, resulta también posible identificar las tareas pendientes y las áreas que requieren particular atención. En tal sentido, los retos que se avizoran permiten considerar algunas recomendaciones relevantes, como las siguientes:

- Implementar políticas de desarrollo eficaces, en conjunción con procesos de evaluación sistemática respecto de sus eventuales impactos sobre las presiones migratorias, en un contexto de asimetrías económicas cuya mutabilidad parece poco factible en el corto y mediano plazos.
- Profundizar en las iniciativas de integración regional para lograr mayores niveles de convergencia entre paí-

ses y aminorar la magnitud de los flujos migratorios en la región.

- Profundizar en la gestación de programas e iniciativas que aboguen por un impacto positivo de la migración en los procesos de desarrollo de las comunidades de origen. En este sentido se requiere acciones orientadas a propiciar el retorno y la reinserción adecuada de los migrantes y sus familias a territorio nacional, y que permitan aprovechar las competencias adquiridas en el exterior. De igual modo, resulta necesario ampliar los programas que fomentan la retención y el retorno de personas dotadas de calificación y, a la vez, impulsar esfuerzos de colaboración con la diáspora calificada.
- Desarrollar iniciativas orientadas a contrarrestar los desequilibrios provocados por la migración en los mercados regionales y locales, a atender los problemas de despoblamiento y de desequilibrio demográfico en las zonas expulsoras, así como a paliar los costos asociados a los procesos de desintegración familiar.
- Buscar los mecanismos que permitan a México, en un entorno caracterizado por la creciente asociación entre el tema migratorio y la seguridad nacional, alcanzar un diseño de política que permita impulsar acciones orientadas a lograr el orden, legalidad y seguridad en las fronteras, sin amenazar ni vulnerar la dignidad y los derechos de los migrantes.
- Redoblar esfuerzos para impulsar, de manera conjunta con Estados Unidos, un tratamiento integral del fenómeno, bajo una óptica de beneficios y responsabilidades compartidos. De igual modo, resulta necesario reforzar los mecanismos de cooperación con los países centroamericanos para lograr una adecuada gestión de los flujos que se internan a México.
- Ampliar y reforzar los programas orientados a mejorar los procesos de integración de los mexicanos en el exterior y de los migrantes en territorio nacional.

- Acelerar el proceso de adecuación del marco jurídico institucional mexicano, que aún conserva algunas normativas de carácter discriminatorio hacia los inmigrantes, e intensificar la profesionalización de las agencias e instituciones encargadas de la gestión migratoria. Lo anterior, inscrito en un contexto de globalización creciente, alude a la necesidad de equivalencias y congruencias jurídicas entre el trato que México demanda para sus habitantes en el extranjero y el que debe otorgar a los inmigrantes que se internan en su territorio.
- Mantener e incrementar los esfuerzos de participación activa de México en instancias de diálogo y acuerdos bilaterales y multilaterales, con el fin de impulsar la construcción de una nueva agenda internacional de cooperación en materia de migración y desarrollo, donde converjan las visiones e iniciativas de los países emisores y receptores de migrantes.
- Avanzar decididamente en el auspicio de estudios bilaterales y multilaterales de los procesos migratorios desde y hacia México, así como a nivel regional, para disponer de una base de información empírica actualizada y sustentada en patrones metodológicos estandarizados.

CAPÍTULO XII

ACTIVIDADES NACIONALES, COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL E INTERNACIONAL

XII.1. PANORAMA GENERAL

En México la planeación nacional como marco de las acciones gubernamentales está regulada por la Ley de Planeación. De ahí se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, rector de los programas institucionales, sectoriales, especiales y regionales, y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

En este sentido, el Ejecutivo Federal asume como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) el Desarrollo Humano Sustentable, con el propósito de crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

Como suscribe el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), es fundamental la consideración de criterios demográficos en la planeación del desarrollo tales como el cambio en el volumen, estructura y distribución territorial de la población, y su interacción con las variables económicas, sociales y ambientales, de forma que se anticipen los distintos escenarios demográficos y se formulen políticas públicas acordes con los objetivos de mediano y largo plazo.

En este sentido, la Ley General de Población publicada en 1974 tiene como objetivo regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin

de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. En su artículo 5° se contempla la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

En este marco, desde 1977 el CONAPO diseña el Programa Nacional de Población (PNP) como principal instrumento de planeación de la política de población para cada sexenio. Por su parte, el PNP 2008-2012 se fundamenta en la salvaguarda y garantía del ejercicio pleno de los derechos de las personas, para lo cual se sustentó en un amplio ejercicio de consulta ciudadana, a través del Foro de Consulta Popular *Los nuevos retos de la política nacional de población*, el Foro Nacional *Las políticas de población en México. Debates y propuestas para el PNP*, este último organizado por la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) con la participación del UNFPA y El Colegio de México, y los 28 Foros Estatales de Consulta Ciudadana, efectuados en coordinación con los Consejos Estatales de Población.

El PNP 2008- 2012 identifica los siguientes desafíos:

1. Reducir la incidencia de los factores demográficos que refuerzan la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social.

2. Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población
3. Propiciar la constitución de relaciones familiares y domésticas que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros.
4. Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental.
5. Enfrentar los retos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino.
6. Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico.

Por otro lado, se ha impulsado la integración de criterios demográficos en la planeación del desarrollo local y regional, contribuyendo al fortalecimiento del federalismo y a la aplicación del PNP a nivel local, a través de la integración de los Consejos Estatales de Población (COESPO) y los Consejos Municipales de Población (COMUPO). Su creación se fundamenta en la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y de un incremento en la participación de los gobiernos estatales y municipales en la toma de decisiones.

Los COESPO se definen como instancias normativas y de coordinación interinstitucional encargadas de conducir la política de población en los ámbitos estatales. Por su parte, los COMUPO fungen como apoyo institucional a los municipios y fueron instalados en los gobiernos locales como otra de las líneas estratégicas de trabajo de los COESPO.

Es importante que las entidades federativas fortalezcan la gestión con los COMUPO y la Secretaría General del CONAPO debe impulsar la participación de los mismos en las actividades vinculadas con los estados y la federación.

Por otro lado, desde 1999 el CONAPO ha implementado el Programa de Capacitación en Población que tiene como

objeto fortalecer la capacidad técnica y conceptual en el análisis de los fenómenos demográficos y su adecuada integración en las políticas y programas de población federal y estatal.

XII.2. GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

Respecto al exhorto de la CIPD a los gobiernos a generar nuevos conocimientos técnicos, mejores sistemas de información y comunicación, y estrategias para aumentar y retener al personal calificado en la gestión de las cuestiones de población y desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 subraya como uno de sus objetivos mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

La Gestión para Resultados es una forma de planear, organizar, emprender, monitorear, evaluar y ajustar estrategias y acciones alineadas con el propósito de contribuir de manera más eficiente al desarrollo del país.

En este marco, el Gobierno Federal puso en marcha en 2007 el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que mejora el diseño y la lógica interna de los programas a partir de una definición de sus objetivos, indicadores y metas, sintetizados en la “matriz de indicadores”.

Actualmente, 217 programas tienen indicadores que utilizan marcos lógicos, de los cuales 82 otorgan subsidios y cuentan con reglas de operación y 90 corresponden a prestación de servicios. Además, se incorporó la perspectiva de equidad de género en las matrices de indicadores de 89 programas.

Por otro lado, el Servicio Profesional de Carrera (SPC), implementado en 2004, busca atraer a los mejores ciudadanos con base en el mérito profesional. Para el primer semestre de 2008, la Administración Pública Federal centralizada

se integró por 38 036 plazas sujetas al SPC y se registraron 22 877 participantes en los cursos de inducción, capacitación y certificación de las capacidades para el SPC.

En el programa de acción de la CIPD se suscribe el objetivo de alcanzar la movilización y asignación de recursos suficientes para los programas de población, de desarrollo social y económico, de equidad y pleno respeto de los derechos individuales. En este sentido, la identificación de las asignaciones presupuestales dirigidas directamente a programas para mujeres, grupos de mujeres y niñas o para promover la equidad de género se ha denominado “gasto etiquetado” y ha sido una de las herramientas más usadas dentro del proceso de construcción de presupuestos con enfoque de género.

Desde 2003 la Cámara de Diputados implementó en México este tipo de gasto y los recursos para este fin casi se quintuplicaron en términos reales entre 2004 y 2008: en 2004 el total de los recursos etiquetados fue de poco más de 105.7 millones de dólares, mientras que en 2008 alcanzaron los 507.3 millones de dólares ¹ (CEAMEG, 2008).

Los recursos destinados a la Secretaría de Salud se incrementaron 64 por ciento en términos reales entre 2004 y 2008. En 2000 la participación del gasto en salud en el gasto programable ascendió a 15.6 por ciento, que se compara favorablemente con el registrado de 14.5 por ciento en 1994. Asimismo, el nivel de gasto en salud per cápita creció 2.1 por ciento en términos reales entre 1994 y 2000, pasando de 132.6 a 135.4 dólares (SHCP, 2000). Por su parte, la Secretaría de Educación Pública tuvo un aumento de 22 por ciento para el mismo periodo, mientras que la Secretaría de Medio Ambiente duplicó su presupuesto, pasando de 1.15 mil millones de dólares en 2004 a 2.42 mil millones en 2008.

Por otra parte, la CIPD también insta a los gobiernos a destinar una mayor proporción de los gastos del sector público a los sectores sociales, concentrándose en particular en

la erradicación de la pobreza en el marco del desarrollo sostenible. El gasto público federal para el combate a la pobreza como porcentaje del PIB en 1990 fue de 0.7 por ciento, mientras que en 1995 aumentó a 1.1 por ciento, en 2005 representaba 1.5 por ciento y para el ejercicio fiscal 2008 fue de 1.8 por ciento² (Presidencia de la República, 2008).

XII.3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el marco de la cooperación internacional, México tiene una condición dual como receptor y oferente de cooperación, lo cual permite al país demandar cooperación de naciones de mayor desarrollo y de organismos internacionales para proyectos de ejecución nacional, ofrecer cooperación a países con menor desarrollo relativo y, a su vez, trabajar en programas de cooperación horizontal con naciones de similar desarrollo.

Al respecto, desde 1972 el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha colaborado con el Gobierno de México en la implementación de programas y proyectos sobre temas de salud reproductiva, población y desarrollo, género y educación, entre otros, cuyo carácter estratégico ha permitido potenciar los recursos al desencadenar procesos y propiciar la institucionalización de modelos y acciones que pueden ser aplicados en diversos contextos.

En este sentido, por primera vez se realizó el Programa de País como marco de la cooperación internacional en población en el periodo 1980-1985. A partir de entonces, en un espíritu de cooperación para el desarrollo y población, cada sexenio dicho programa se actualiza con base en las prioridades nacionales e internacionales.

² Cifra estimada (Porcentaje del PIB base 2003=100), las correspondientes al 1990, 1995, 2000- 2007 corresponden al Porcentaje del PIB base 1993= 100) (Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2008).

¹ Cifras a precios de diciembre de 2000.

El quinto Programa de País para México, correspondiente al periodo 2008- 2012, tiene el objetivo de contribuir a reducir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, a través de intervenciones estratégicas en las áreas de salud sexual y reproductiva, población, desarrollo y género.

Las líneas estratégicas para la implementación del programa comprenden el fortalecimiento de las estrategias nacionales relacionadas con la agenda de la CIPD, la cooperación intersectorial, el establecimiento de acuerdos de cofinanciamiento con las contrapartes interesadas, promover la colaboración interagencial, basar las actividades en los derechos humanos y con sensibilidad cultural, enfocándose en las poblaciones pobres y los pueblos indígenas. Para ello, se espera una asistencia financiera de 24 millones de dólares, de los cuales poco más de 30 por ciento está destinado a actividades vinculadas con salud sexual y reproductiva, 16 por ciento a población y desarrollo, y 8 por ciento a género.

Cabe señalar que el Programa de País ha sido un instrumento de gran relevancia para incorporar las experiencias de las OSC en los programas de las entidades federativas.

Por otro lado, en los foros multilaterales y regionales México ha impulsado iniciativas que contribuyen a la promoción y respeto de los derechos humanos de los migrantes, en particular de los trabajadores migratorios y de sus familias, además de los derechos de las mujeres, la inclusión de la perspectiva de género, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la promoción de la no discriminación y de un desarrollo justo y equitativo de toda la sociedad.

El CONAPO ha fortalecido la presencia de México en los foros mundiales y regionales sobre población y desarrollo, con el propósito de mejorar y fortalecer el diálogo sobre políticas y la coordinación de los programas y las actividades a nivel internacional.

XII.4. PERSPECTIVAS Y RETOS

A pesar de contar con innegables logros, la política de población enfrenta importantes desafíos: la persistencia de acentuados rezagos en los patrones demográficos asociados a la pobreza y la desigualdad social, así como los problemas y oportunidades emergentes en estrecha relación con el avance alcanzado por la transición demográfica y urbana, como son el envejecimiento de la estructura etaria de la población mexicana, la migración internacional y la persistente dualidad de concentración y dispersión de la población en el territorio.

En este sentido, el PNP 2008-2012 tiene como propósito encarar los desafíos, reducir las inequidades y aprovechar las oportunidades del cambio demográfico. Para 2012 el PNP se ha propuesto, entre otras, las siguientes metas:

- Reducir la Tasa de Crecimiento Natural de la población a 1.22 por ciento.
- Reducir la brecha en la esperanza de vida entre las entidades federativas a 2.6 años.
- Reducir la brecha en la tasa de mortalidad infantil entre las entidades federativas a 91.9 decesos por cada 10 mil nacidos.
- Reducir el nivel promedio de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos 16 por ciento en Guerrero, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guanajuato y Michoacán.
- Abatir a la mitad (9%) la proporción de mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil que desconoce algún método anticonceptivo, respecto a 2006.
- Garantizar que al menos una de cada dos personas adultas jóvenes (18- 44 años) conozca el proceso de envejecimiento poblacional y sus implicaciones en las familias.

Es necesario abatir las brechas existentes entre los COESPO a fin de que cuenten con los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para conducir de forma exitosa la política de población en los ámbitos estatales. En este sentido, la Secretaría General del CONAPO debe continuar con la capacitación técnica y hacerla extensiva a los Consejos Municipales de Población, para que desarrollen las capacidades técnicas necesarias que les permitan participar en los objetivos de la planeación de la población.

Asimismo, la implementación por parte del Gobierno Federal del Presupuesto basado en Resultados tiene como reto un establecimiento gradual a fin de desarrollar el principio de que el diseño, objetivos e indicadores pertenecen a las dependencias y entidades para su beneficio, por lo que los indicadores deben aportar información que refleje los re-

sultados de los programas y políticas públicas, a la vez que los resultados de las evaluaciones se utilicen para mejorar la asignación de recursos y la gestión institucional.

En este sentido, para 2010 se debe aplicar la metodología de marco lógico a todos los programas en que se presten servicios y produzcan bienes públicos, y más del 50 por ciento del gasto programable de ese año deberá ser evaluado por sus resultados. Para 2012 se espera que el Gobierno Federal opere con 80 por ciento del costo administrativo y de operación que tenía en 2006.

Por otro lado, los recursos de la cooperación internacional siguen desempeñando un papel estratégico en rubros prioritarios de la política de población, por lo que se requiere continuar impulsando los mecanismos de colaboración, además de la participación del país en los distintos foros internacionales y regionales.

CAPÍTULO XIII

COOPERACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

XIII.1. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La organización de la sociedad civil es un elemento fundamental para el desarrollo. No solamente brinda información sobre el campo de acción del gobierno, sino que también legitima las actividades del Estado, funge como puente entre la población objetivo de los programas y el gobierno, y permite que las instituciones se vayan actualizando a las nuevas necesidades de la sociedad.

Durante décadas en México la organización de la sociedad estuvo cooptada y controlada por el Estado. La participación social estuvo corporativizada a los intereses políticos del gobierno, de forma que se fomentó el clientelismo y el paternalismo, limitando cualquier espacio para el desarrollo de una verdadera ciudadanización.

Sin embargo, en la década de los ochenta una amplia movilización social en torno a reivindicaciones económicas, políticas y culturales dio cabida a una gran diversidad de organizaciones y corrientes en México. Asimismo, a partir del terremoto que sacudió al país en 1985, la sociedad se organizó con el fin de crear redes sociales para la distribución de bienes colectivos. Esto generó un referente para la organización libre de la sociedad y la generación del capital social en el país.

Por otro lado, la democracia electoral en el país implicó una serie de esfuerzos institucionales para fortalecer y profesionalizar la actividad de la sociedad civil con la gestión gubernamental. La Comisión Nacional de Derechos Hum-

nos (CNDH), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Instituto Federal Electoral (IFE) son algunos ejemplos de ello.

Las leyes que establecen las bases para la participación de la sociedad en los asuntos públicos son (CITCC, 2008):

XIII.1.1. *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

Contempla tres derechos esenciales de los mexicanos para su participación en asuntos públicos:

- Derecho de acceso a la información: Artículo 6
- Derecho de petición: Artículo 8
- Derecho de asociación: Artículo 9

También considera la participación en la planeación del desarrollo: Artículo 26.

XIII.1.2. *LEY DE PLANEACIÓN*

Prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional:

- Las organizaciones representativas de varios grupos sociales participan como órganos de consulta permanente en la planeación relacionada con su actividad: Artículo 20.
- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales son objeto de coordinación tanto con los gobiernos de los estados, como con los grupos sociales interesados: Artículo 28.
- Concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados: Artículos 32, 37, 38, 39 y 40.

XIII.1.3. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Publicada en 2002, establece como uno de sus objetivos favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, contribuyendo a la democratización del país.

En este marco se creó el IFAI, organismo independiente que vigila el cumplimiento de la ley, revisa los casos en que la autoridad obstruya el acceso a la información y determina si la información que solicita la persona es pública, reservada o confidencial.

XIII.1.4. LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Expedida en 2004, fue producto de un intenso cabildeo desde 1994 por parte de las OSC con objeto de ser reconocidas como organizaciones autónomas, de interés público, modificando su carácter mercantil y ampliando el marco de sus actividades (Reygadas, *et al.*; 2007). Establece los derechos a integrarse a los órganos de participación y consulta

de las dependencias de la APF en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como a acceder a los apoyos y estímulos públicos. Para ello se creó el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil que expide a las OSC la Clave Única de Inscripción (CLUNI) para ser objeto de fomento de los programas gubernamentales. Para el primer trimestre de 2009 había un total de 9 050 OSC con CLUNI (véase cuadro XIII.1).

Asimismo, la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC y el Consejo Técnico Consultivo son los órganos de participación y consulta contemplados por la ley para el diseño y evaluación de políticas de fomento.

Sin embargo, el marco jurídico y fiscal que regula a las OSC en ocasiones mina su posibilidad de formalización, ya que no siempre cuentan con los recursos económicos o técnicos para desarrollar los requisitos administrativos. Asimismo, la estructura de impuestos (Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Sobre el Valor Agregado, Impuesto Sobre Nómina) afecta los costos de operación y la viabilidad financiera de las OSC (INCIDE SOCIAL *et al.*, 2007).

Por otro lado, el proceso de institucionalización de la relación gobierno-sociedad civil que se vivió durante la última década a nivel federal no ha sido el mismo a nivel local. Como se puede observar en el cuadro XIII.2, la acción de las OSC aún se encuentra muy centralizada: la entidad federativa con mayor registro de OSC es el Distrito Federal con 2 097, siguiéndole Veracruz con tan sólo 539 OSC con CLUNI (véase cuadro XIII.2).

Únicamente siete entidades federativas cuentan con una ley específica de regulación y fomento a las actividades de las OSC: Baja California, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, dichas leyes tienen limitaciones serias para su desarrollo e incidencia en las políticas públicas. Sólo las leyes de Tamaulipas y Distrito Federal incluyen la posibilidad de recibir beneficios administrativos por parte de la Administración Pública Estatal (SEGOB, 2008).

CUADRO XIII.1 NÚMERO DE ORGANIZACIONES CON CLUNI

ACTIVIDAD SEÑALADA POR LA LFFAROSC ¹	2009	%
ASISTENCIA SOCIAL, CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL Y EN LA LEY GENERAL DE SALUD	3 167	7.95
APOYO A LA ALIMENTACIÓN POPULAR	1 812	4.55
CÍVICAS, ENFOCADAS A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO	2 095	5.26
ASISTENCIA JURÍDICA	1 762	4.42
APOYO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS	2 473	6.21
PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO	2 442	6.13
APORTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN A GRUPOS SOCIALES CON CAPACIDADES DIFERENTES	2 068	5.19
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO	3 806	9.55
APOYO EN LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	2 564	6.43
PROMOCIÓN DEL DEPORTE	1 361	3.42
PROMOCIÓN Y APORTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN DE LA SALUD Y CUESTIONES SANITARIAS	2 784	6.99
APOYO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES, LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LA FLORA Y LA FAUNA, LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, ASÍ COMO LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE A NIVEL REGIONAL Y COMUNITARIO, DE LAS ZONAS URBANAS Y RURALES	2 675	6.71
PROMOCIÓN Y FOMENTO EDUCATIVO, CULTURAL, ARTÍSTICO, CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	4 825	12.11
FOMENTO DE ACCIONES PARA MEJORAR LA ECONOMÍA POPULAR	3 213	8.06
PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DE PROTECCIÓN CIVIL	939	2.36
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES QUE REALICEN ACTIVIDADES OBJETO DE FOMENTO PARA LA LEY	1 687	4.23
LAS QUE DETERMINEN OTRAS LEYES	178	0.45

Nota: 1/ Las OSC pueden estar registradas en más de una actividad.

Fuente: Indesol (marzo 2009), www.corresponsabilidad.gob.mx

CUADRO XIII.2. OSC POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDADES FEDERATIVAS	CLUNI
AGUASCALIENTES	112
BAJA CALIFORNIA	354
BAJA CALIFORNIA SUR	51
CAMPECHE	99
COAHUILA	362
COLIMA	77
CHIAPAS	364
CHIHUAHUA	275
DISTRITO FEDERAL	2 097
DURANGO	245
GUANAJUATO	269
GUERRERO	164
HIDALGO	161
JALISCO	379
ESTADO DE MÉXICO	475
MICHOACÁN	373
MORELOS	185
NAYARIT	84
NUEVO LEÓN	212
OAXACA	501
PUEBLA	285
QUERÉTARO	179
QUINTANA ROO	110
SAN LUIS POTOSÍ	143
SINALOA	134
SONORA	155
TABASCO	105
TAMAULIPAS	148
TLAXCALA	170
VERACRUZ	539
YUCATÁN	155
ZACATECAS	88

 Fuente: Indesol (marzo 2009), www.corresponsabilidad.gob.mx

XIII.2. MECANISMOS Y ESPACIOS DE COLABORACIÓN

En México destacan las gestiones emprendidas por las OSC para impulsar un marco normativo que dé sustento institucional a la protección de las mujeres contra la violencia y discriminación, además de buscar la igualdad entre los sexos: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en 2006; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007; y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, también de 2007. Asimismo, las OSC han empujado la agenda del presupuesto etiquetado para las mujeres como un primer paso sustantivo para avanzar hacia un presupuesto con enfoque de género.

El trabajo de las OSC ha aportado elementos para crear una nueva cultura de la salud reproductiva con el enfoque de los derechos sexuales y reproductivos y la equidad de género; asimismo, ha influido en la política de población y en las políticas públicas a través del seguimiento de las acciones, asesoría y apoyo a los funcionarios y legisladores, así como en el impulso y apoyo de nuevos modelos de atención y de capacitación.

Por otra parte, las OSC han generado espacios en los que se brinda un ambiente de apoyo moral y emocional a las personas con VIH/SIDA que va más allá del tratamiento clínico al que se limita la mayoría de las instituciones de salud gubernamentales (CONAPRED, 2007). De igual manera, por primera vez en México, previo a la XVII Conferencia Internacional del SIDA, realizada en agosto de 2008, las OSC convocaron a la Primera Marcha Internacional contra el Estigma, la Discriminación y Homofobia, en la que participaron representantes gubernamentales y de organismos internacionales.

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo señala que con respecto a los programas y políticas nacionales han de crearse sistemas

y mecanismos apropiados para facilitar un diálogo constructivo que permita el entendimiento entre la sociedad civil organizada y el gobierno.

En este marco, el Gobierno Federal ha creado una serie de órganos consultivos con objeto de vincular a la sociedad para el mejor cumplimiento de las acciones y programas de población y desarrollo: el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Consejo Consultivo de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Consejo Ciudadano de Adultos Mayores del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), por señalar algunos.

Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) formuló la Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI), conjuntamente con la sociedad civil, en particular representada por miembros y ex miembros de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, con el objetivo de orientar la política ambiental, la actuación institucional y la participación de la sociedad hacia el desarrollo de una ciudadanía corresponsable e incluyente y un servicio público respetuoso con los participantes, mediante lineamientos estratégicos que favorezcan la participación informada y capaz para incidir efectiva y eficientemente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del sector (SEMARNAT, 2008).

Por otro lado, desde 1995 el Programa de Coinversión Social (PCS) del INDESOL apoya las acciones de las OSC que contribuyen al desarrollo de capital social y se enfocan a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social. En 2002 se puso

en práctica el Observatorio Género y Pobreza, coordinado por el INDESOL y El Colegio de México, con el apoyo técnico del UNIFEM, OSC y el sector académico, bajo la premisa de considerar que las mujeres pobres son uno de los grupos más marginados de la población, como resultado de la combinación de la desigualdad económica con la desigualdad de género.

Asimismo, en 2005 se creó el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) que apoya la coordinación en los órdenes de gobierno, a través de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, las OSC y la academia, para la promoción de acciones para combatir la pobreza y la vulnerabilidad social de las mujeres en situación de violencia.

Por otro lado, en 2000 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) diseñó una estrategia integral de atención a las demandas de la comunidad y el apoyo a los proyectos de los clubes de migrantes, en la que se crearon: la Oficina de Representación para los Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCM) en el 2002, y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2003 (IME, 2004). Algunos ejemplos de coordinación de los clubes de migrantes con el gobierno mexicano para el desarrollo de proyectos en las comunidades de origen son:

- *Programa 3x1 para Migrantes*, operado por la SEDESOL, que apoya las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para la realización de proyectos que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población.
- *El Programa Invierte en México*, creado por la Banca de Desarrollo Nacional Financiera (Nafinsa), que le ofrece a los migrantes la oportunidad de abrir un destino para sus ahorros, permitiéndoles beneficiar a sus familiares establecidos en sus comunidades de origen por medio del establecimiento de su propio negocio.

Por otro lado, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo señala la importancia de la cooperación con el sector privado y comercial en las cuestiones relativas a la población y el desarrollo sostenible.

En este sentido, es importante señalar que en 2005 México se adhirió al Pacto Mundial: Alianza Internacional, presentado por la ONU en 1999 a las empresas del mundo entero para que participen en diez principios de responsabilidad social en cuatro áreas: derechos humanos, laboral, medioambiental, y transparencia y anticorrupción.

Además de alojar a la red más grande en América Latina en cuanto al número de afiliados, México fue el primer gobierno nacional en el mundo en adherirse al Pacto Mundial (Pacto Mundial, en www.pactomundialmexico.org.mx).

XIII.3. PERSPECTIVAS Y RETOS

Las OSC gradualmente han ganado espacios en el debate público y se han vuelto generadoras de temas de agenda. La publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación de los diversos consejos consultivos en los distintos órganos de la Administración Pública Federal, son algunos esfuerzos que reflejan la institucionalización de la participación ciudadana y democrática en México.

Sin embargo, en general persiste un marco confuso y desarticulado de normas, lo cual atenúa el efecto que deberían alcanzar estos importantes instrumentos legales en el fomento de las actividades de la sociedad civil en el país. En el ámbito estatal no se cuenta con un registro documental sistematizado que permita analizar la realidad que viven las OSC en su relación con los gobiernos locales. Únicamente siete entidades federativas cuentan con una ley específica de regulación y fomento a las actividades de las OSC, aunque

con limitaciones serias para el desarrollo e incidencia en las políticas públicas.

Asimismo, se ha inhibido la creación y formalización de OSC, no se fomentan los donativos a las mismas ni se ayuda a desarrollar modelos de gestión institucionales que garanticen su sustentabilidad financiera. Por su parte, algunas OSC no cuentan con la formación técnica necesaria para asegurar la sustentabilidad de sus proyectos o para obtener la CLUNI y ser objeto de los apoyos gubernamentales.

El gobierno debe promover las condiciones para que las OSC estén en paridad con los demás actores que participan en las políticas públicas; además, se debe procurar que el diseño de las normas y criterios estén diversificados, claros e integrados en un sistema coherente que responda a las necesidades del sector. Asimismo, las entidades federativas deben legislar y promover la participación profesional y transparente de la sociedad civil.

En tanto, las OSC deben impulsar la autorregulación, con base en criterios establecidos por ellas mismas, de manera que se fomente el profesionalismo, la transparencia y autosustentabilidad, a la vez que se limita la intervención del Estado en su organización.

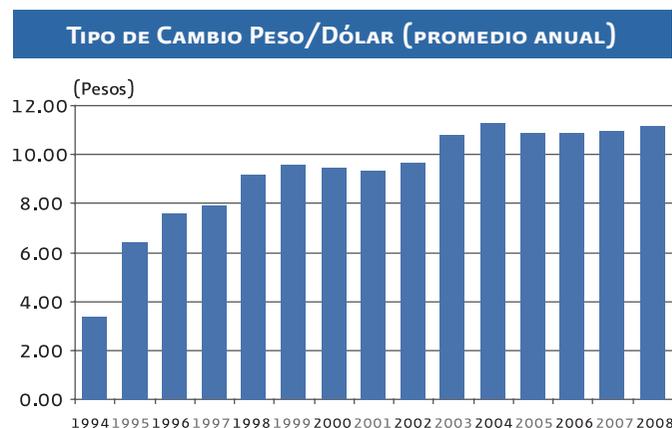
Es necesario realizar un cambio en lo que respecta a la relación de las OSC con la sociedad en general. Ello implica, por un lado, un cambio cultural en el que los ciudadanos perciban que el espacio público no está limitado a la acción del gobierno ni de los partidos políticos, sino de las demandas y la acción colectiva de la propia sociedad (de acuerdo con la ENCUP 2005 sólo uno de cada diez mexicanos (14%) dijo pertenecer a una organización de vecinos, colonos y/o condóminos; otro tanto a agrupaciones de ayuda social (10%) y a organizaciones ciudadanas (13%); mientras que dos de cada diez (18%) a agrupaciones políticas o partidos políticos). Por otro lado, es preciso que las OSC fortalezcan la transparencia en sus prácticas, rindiendo cuentas a la sociedad y facilitando la participación de otras personas interesadas en sus actividades.

La cooperación del sector privado con la sociedad civil organizada potencia el impacto de las acciones en desarrollo y población, por lo que la comunicación entre estos actores debe ser fomentada y fortalecida, así como de su interacción con el gobierno.

ANEXO

TIPO DE CAMBIO PESO/ DÓLAR 1994-2008

TIPO DE CAMBIO PESO/DÓLAR ¹	
AÑO	PROMEDIO ANUAL
1994	3.39
1995	6.41
1996	7.60
1997	7.92
1998	9.16
1999	9.55
2000	9.46
2001	9.34
2002	9.68
2003	10.80
2004	11.29
2005	10.89
2006	10.91
2007	10.93
2008	11.15
2009	13.86



Nota: 1/ Para operaciones al mayoreo entre bancos, casas de bolsa, casas de cambio, particulares. Este tipo de cambio es aplicable para liquidar operaciones el segundo día hábil bancario inmediato siguiente a la fecha de su concertación. Los valores son los prevaletientes en el mercado a las horas referidas. Los niveles máximo y mínimo son los hechos de venta extremos durante el periodo de observación (9:00-13:30 hrs). El Banco de México da a conocer estos tipos de cambio a las 13:30 horas todos los días hábiles bancarios.

Fuente: Reuters Dealing 3000 Matching. Se consiró el valor de cotización de la moneda a la venta.

BIBLIOGRAFÍA

- Alix-García, J; Janvry, A., Sadoulet, E.: *Payments for Environmental Services: To whom, where and how much?*, University of California at Berkeley, 2004.
- Banco de México (BANXICO), en: www.banxico.gob.mx
- CEAMEG, *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (Gemeg)* en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, febrero de 2008.
- Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), en: www.cemefi.org.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, México, septiembre 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) *Informe Ejecutivo de Pobreza 2008*, México, 2008.
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), 2008, en: <http://www.conadis.salud.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*, México 2006.
- , *Programa Nacional de Población 2008-2012*.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), *Ficha Temática de Personas que Viven con VIH/Sida en México*, México, diciembre de 2007. En www.conapred.org.mx
- Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 2006.
- García, Brígida y de Oliveira, Orlandina: *Trabajo femenino y vida familiar en México*, El Colegio de México. México, 1994.
- Incide Social, CEMEFI, ITAM, ICNL: *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*: MC Editores, México, 2007.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en: www.ifai.org.mx.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), *Clubes de Oriundos, Mexicanos en el Exterior*, Publicación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, vol. 1, Núm. 7, México, Octubre, 2004, en www.ime.gob.mx
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en: www.imss.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía: "Información revisada sobre la balanza comercial de México durante diciembre de 2008", Comunicado de prensa sobre la balanza comercial del INEGI num. 026/09 del 10 de febrero de 2009, en: www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Balanza%20comercial%20-%20R/2009/Febrero/comunica.doc
- , Comunicado de prensa sobre el Producto Interno Bruto Nominal del Cuarto Trimestre de 2008 #50, 25 / 02 / 2009, en www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/PIB%20a%20precios%20corrientes/2009/Febrero/comunica.doc
- , *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México 1999-2004*, México, INEGI, 2006.
- Levy, Santiago: *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?*, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2007, en: www.iadb.org/res/publications/pubfiles/productividad-slevy.pdf.
- Lendo Fuentes, Tomislav: *Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2004, en: www.clad.org.ve/full-text/0050140.pdf.

- López Ramírez, Adriana, El perfil sociodemográfico de los hogares en México. México, Serie Documentos Técnicos. CONAPO, México, 2001.
- Reygadas Rafael, Zarco Carlos: *Conociendo la Ley de Fomento, Hacia el Fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*, Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; Tercera Edición. México, 2007.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU), Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. México, 2004.
- Oportunidades, Boletín de Prensa 005/2001, en: www.oportunidades.gob.mx/prensa/boletin1.htm
- Organización Mundial de la Salud (OMS), Mortalidad materna en 2005. Estimaciones elaboradas por la OMS, Unicef, el UNFPA y el Banco Mundial. Suiza, 2008.
- , Reproductive Health Indicators. Guidelines for their generation, interpretation and analysis for global monitoring. Suiza, 2006.
- Organización de Naciones Unidas, *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, UNDAF MÉXICO 2008-2012.
- , *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Informe 2008. 2008.
- Pacto Mundial México: Una visión y una herramienta de innovación. México, en: www.pactomundialmexico.org.mx
- Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil, en: www.corresponsabilidad.gob.mx
- Presidencia de la República, *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México, 2008a.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- , *Segundo Informe de Gobierno, 2008b*, en: www.informe.gob.mx
- , *SRA y SEMARNAT impulsan el aprovechamiento forestal sustentable en ejidos y comunidades*, Comunicado de Prensa, Domingo, 7 de Septiembre de 2008c en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/semarnat/?contenido=38435>
- , *Visión 2030: El México que queremos*, en: www.presidencia.gob.mx
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) (1996), *Gender, Urban Development and Housing*, Series for Habitat II, vol. 2, New York.
- Secretaría de Desarrollo Social: *Segundo Informe de Labores*, México, SEDESOL, 2008.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis Comparado*, México, 2008.
- , Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2005, en: www.encup.gob.mx/encup/terceraENCUP/Cuestionario_Tercera_ENCUP.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa 003/2009, en: www.shcp.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_003_2009.pdf.
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000*, en: www.shcp.gob.mx
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002*, en: www.shcp.gob.mx
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2004*, en: www.shcp.gob.mx
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006*, en: www.shcp.gob.mx
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008*, en: www.shcp.gob.mx

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental*. México, 2008.
- , *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*, México, SEMARNAT, 2007.
- Secretaría de Salud (SSA), 2006, *Situación de salud en México 2006*, Organización Panamericana de la Salud.
- , *Programa Nacional de Salud 2007-2012*, México, 2007.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 2008, en: <http://www.dif.gob.mx/cnpd/>
- Urzúa, Carlos M. y Carlos Brambila: *Determinantes de la pobreza estatal en México*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008, en: <http://alejandria.ccm.itesm.mx/egap/documentos/EGAP-2008-04.pdf>

