

# Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006







**Los Objetivos de Desarrollo  
del Milenio en México:  
Informe de Avance 2006**

## Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada

México comparte con las naciones que suscribieron la Declaración del Milenio el desafío de lograr que la globalización se convierta en una fuerza positiva para que todos los habitantes del planeta mejoren sus condiciones de vida.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) significan mucho más que una agenda social. Representan, sobre todo, el mayor consenso activo de la humanidad para dar un sentido ético y una dimensión más humana a nuestro presente. Su cumplimiento nos permitirá transitar hacia un nivel superior de civilización, donde el bienestar y el progreso de las personas, de los seres humanos, sean el fin último de todo esfuerzo.

El documento se divide en dos partes. En la primera, se actualiza el grado de avance en el cumplimiento de los ODM con base en la información del *Conteo de Población y Vivienda 2005*, así como de diversas encuestas de ingreso, gasto, empleo y salud levantadas a lo largo de ese mismo año.

Los nuevos reportes confirman que avanzamos en la reducción de la pobreza extrema y que prácticamente conseguimos la cobertura universal en educación primaria. También abatimos el analfabetismo y obtuvimos resultados muy alentadores en la equidad de género escolar y en el acceso de las familias a los servicios de agua potable y alcantarillado.

Asimismo, hemos disminuido la incidencia de enfermedades transmisibles, como el VIH-SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Y aunque hemos logrado algunos avances en la reducción de la mortalidad materna, debemos reconocer que éstos todavía son insuficientes frente a los rezagos acumulados por décadas.

En esta primera sección existe además un capítulo, en el que se hace un balance del nivel de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio entre los grupos indígenas del país. Este diagnóstico es fundamental no sólo para conocer los atrasos y las carencias de este sector importante de la población, sino también para tomar decisiones que contribuyan a igualar sus oportunidades de desarrollo.

En la segunda parte del documento se recoge el pensar y el sentir de la sociedad sobre lo conseguido en la lucha contra la pobreza y los desafíos del desarrollo. En septiembre de 2005, el Gabinete Social de México y la ONU convocaron a un Ciclo de Seminarios en diversas instituciones académicas. En estos encuentros participaron especialistas y profesionales, quienes presentaron una radiografía sobre la situación y los retos del país en materia de desarrollo social y humano. Este grupo de expertos propuso además estrategias para cerrar más rápidamente las brechas de desigualdad. En el presente informe, el lector encontrará las memorias de estos seminarios, con reflexiones y sugerencias útiles para avanzar hacia la construcción de una agenda consensuada.

En esta segunda sección también se incluye una síntesis de los resultados de la Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, realizada por la ONU a principios de 2006. Este ejercicio consistió en la realización de más de 150 entrevistas a líderes y actores relevantes de la sociedad. Cabe destacar que la mayoría de las personas consultadas coincidieron en que los ODM han servido para generar un amplio consenso internacional sobre las prioridades del desarrollo. En el caso de México, estos puntos de entendimiento podrían ayudar a generar acuerdos nacionales para definir Metas de desarrollo que respondan mejor a nuestra realidad.

Durante la presentación del Informe de Avance 2005 expresé que uno de los propósitos de este esfuerzo de rendición de cuentas era detonar un debate nacional, que contribuyera a la construcción de una perspectiva de desarrollo de largo plazo, a la consolidación de la gobernabilidad democrática y al fortalecimiento de la ciudadanía.

En un país multiétnico y pluricultural como México, con una vigorosa pluralidad, la construcción de acuerdos reclama disposición al diálogo y voluntad política de todos los actores públicos. Es fundamental debatir ampliamente las alternativas para arribar a estrategias y políticas de desarrollo consistentes.

La exclusión social pone en riesgo la consolidación de la democracia; el futuro del país sólo será viable si somos capaces de vencer la pobreza, el hambre y las enfermedades. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una causa que nos compromete a todos. Para cumplirlos a cabalidad, cada quien debe asumir la parte que le corresponde. Debemos trabajar en equipo con una visión de mediano y largo plazos. El mandato de la ciudadanía es que trabajemos en favor del desarrollo humano integral; que nuestras decisiones estén siempre a la altura de las necesidades de la sociedad y de los desafíos del país. Sólo así le cumpliremos a México.

*Noviembre de 2006*

**Vicente Fox Quesada**

PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## Mensaje del Presidente Electo Felipe Calderón

La pobreza y la desigualdad son enemigos de la democracia y del progreso de cualquier país. Lograr que quienes viven en pobreza superen esa condición, es un reto que debe unirnos a todos.

En el año 2000 prácticamente la totalidad de países del mundo firmamos la Declaración del Milenio, comprometiéndonos a conformar una red global para luchar contra la pobreza y el hambre, mejorar la cobertura, calidad y equidad en la educación y la salud, revertir el deterioro ambiental, y promover la igualdad de género. Este compromiso se tradujo en 18 Metas concretas alrededor de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, a alcanzar en el año 2015. Estos Objetivos constituyen una agenda para el desarrollo social y humano, por lo que su centro de atención es el bienestar de las personas.

Como lo plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio, combatir la pobreza requiere de una eficiente y decidida inversión en las capacidades de las personas. Sin embargo, de manera complementaria, para superar de manera definitiva la pobreza, es necesario hacer crecer el ingreso del país, generar más riqueza y garantizar su distribución equitativa. Para ello, es fundamental mantener la estabilidad económica que hoy vivimos y, sobre todo, traducirla en crecimiento y empleo mediante el fomento a la inversión productiva.

Resultado de un consenso de 189 naciones que se hacen responsables de lograr un mundo con menos pobreza, los Objetivos del Milenio son muestra de que es posible llegar a acuerdos viables sobre temas de suma importancia, a pesar de la diversidad de orígenes, ideologías, intereses y circunstancias de los diferentes actores políticos, nacionales e internacionales.

Nuestro compromiso con los Objetivos del Milenio nos permite ver por encima de los problemas coyunturales, más allá de los gobiernos en turno y de los intereses partidarios y particulares, y tener como proyecto común y de largo plazo un mejor futuro para todos.

Adicionalmente, la adopción de las Metas del Milenio obliga, de cara a los ciudadanos y ante la comunidad internacional, a una mayor transparencia y rendición de cuentas de las acciones para el desarrollo que realizan el gobierno en turno, los distintos actores políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Es preciso reconocer la importante labor que desarrolla en nuestro país el Sistema de Naciones Unidas. Los Informes de Desarrollo Humano en México se han convertido ya en fuentes fundamentales para conocer los avances de nuestro país en esta materia y lo que todavía nos queda por hacer. Otro ejemplo de su aportación es la síntesis, presentada en este documento, de la Consulta Nacional

que realizó a más de 150 actores relevantes de nuestra sociedad sobre lo que consideran que debe integrar una agenda social de Estado.

También hay que reconocer las importantes aportaciones de los académicos mexicanos que se presentan en esta publicación. Sin duda, sus diagnósticos y propuestas deben ser tomados en cuenta para la toma de decisiones. Igualmente, es obligado el reconocimiento al profesionalismo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Consejo Nacional de Población, cuyas técnicas y procedimientos para generar información estadística, geográfica y demográfica están a la altura de los mejores del mundo.

México cuenta con el potencial suficiente para hacer realidad el sueño de convertirse en un país próspero. Los Objetivos del Milenio nos plantean el desafío de lograrlo. Mi compromiso es tomar estos Objetivos como guía, no sólo para alcanzarlos y trascenderlos lo antes posible, trabajando en forma sostenida para ello, sino también para construir una agenda de desarrollo consensuada que fomente la construcción de una ciudadanía participativa.

Estoy convencido de que el país y el mundo tendrán un mejor rostro sólo si desaparecen la pobreza, el hambre y las enfermedades. Mi gobierno estará plenamente comprometido con el cumplimiento de las Metas del Milenio. Se trata de un deber ético, político y social ineludible, que ocupará una parte sustantiva de mi agenda de trabajo.

*Noviembre de 2006*

**Felipe Calderón Hinojosa**

PRESIDENTE ELECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



## Contenido

Glosario	11
Cuadro Resumen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	14
Prefacio	19
Introducción	21
Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	25
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal	30
Objetivo 3 Promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres	35
Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	38
Objetivo 5 Mejorar la salud materna	40
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	42
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	46
Objetivo 8 Fomentar la asociación mundial para el desarrollo	50
Notas técnicas	55
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas en México	65
Bibliografía	80



## Glosario

### A

ACP	Ahorro y Crédito Popular
ADPIC	Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AGEB	Áreas Geoestadísticas Básicas
ALIS	Alianza para la Sociedad de la Información
AMC	Agenda Mesoamericana de Competitividad
ANP	Áreas Naturales Protegidas
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APEC	Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico

### B

BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BANSEFI	Banca de Servicios Financieros Populares
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BM	Banco Mundial

### C

CADI	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIC	Centros de Atención Infantil Comunitaria
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (siglas en inglés)
CENAVECE	Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CETES	Certificados de la Tesorería
CHFI	Comité de Asuntos Financieros Hemisféricos (siglas en inglés)
CIDE	Centro de Investigación y Docencias Económicas
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CLARA	Cooperación Latinoamericana
CLARA	Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas
CMC	Consejo Mesoamericano para la Competitividad
CMDH	Consejo Mesoamericano de Desarrollo Humano

CMSI Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información

CNA	Comisión Nacional del Agua
CO2	Bióxido de Carbono
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales
COLMEX	Colegio de México
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA
CONEVAL	Conejo Nacional de Evaluación
CONEVYT	Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo
CONMUJER	Comisión Nacional de la Mujer
CRIM	Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México
CS	Consejo de Seguridad

### D

DEG's	Derechos Especiales de Giro
DGIS	Dirección General de Información en Salud
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

### E

ECOSOC	Consejo Económico y Social
EDAS	Enfermedades Diarreicas Agudas
ENCASEH	Encuesta de Características Socio-Económicas de los Hogares Rurales
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENVIM	Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo

### F

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con

	la Agricultura		
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales		
FMI	Fondo Monetario Internacional		
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales		
FONAES	Fondo Nacional para la Empresa Social		
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares		
FRA	Programa de la Evaluación de los Recursos Forestales		
FRI	Fondos Regionales Indígenas		
FSAPs	Programa de Evaluación del Sector Financiero (siglas en inglés)		
<b>G</b>			
GCTH	Grupo de Cooperación Técnica Horizontal		
GELs	Gases de Efecto Invernadero		
G-20	Grupo de los Veinte		
<b>H</b>			
HLI	Hablante de Lengua Indígena		
HSH	Hombres que tienen Sexo con Hombres		
<b>I</b>			
ICP	Información, Consulta y Participación con la Sociedad Civil		
IDH	Índice de Desarrollo Humano		
IDHPI	Índice de Desarrollo Humano de Pueblos Indígenas		
IFE	Instituto Federal Electoral		
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social		
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua		
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación del Municipio		
INE	Instituto Nacional de Ecología		
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos		
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática		
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres		
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública		
IRAS	Infecciones Respiratorias Agudas		
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado		
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual		
<b>L</b>			
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente		
<b>M</b>			
MAIS	Modelo de Atención Integral a la Salud		
MUC	Movimiento Unidos por el Consenso		
<b>O</b>			
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico		
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio		
OEA	Organización de Estados Americanos		
OET	Ordenamiento Ecológico del Territorio		
OFIS	Organismos Financieros Internacionales		
OMC	Organización Mundial de Comercio		
OMS	Organización Mundial de la Salud		
ONG	Organizaciones no Gubernamentales		
ONU	Organización de las Naciones Unidas		
ONUSIDA	Programa Conjunto de Organización de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA		
OPS	Organización Panamericana de la Salud		
<b>P</b>			
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas de la CDI		
PAIS	Plan de Acciones Intensivas Simultáneas		
PAL	Programa de Apoyo Alimentario		
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural		
PASAF	Programas de Asistencia Social Alimentaria a Familia		
PEA	Población Económicamente Activa		
PEC	Programa de Escuelas de Calidad		
PEMEX	Petróleos Mexicanos		
PET	Programa de Empleo Temporal		
PI	Población Indígena		
PIB	Producto Interno Bruto		
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas		
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (siglas en inglés)		
PMAs	Países Menos Adelantados		
PND	Plan Nacional de Desarrollo		
PNMARN	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas		
PT	Población Total		

PP	Puntos Porcentuales	SEP	Secretaría de Educación Pública
PPC	Paridad Poder de Compra respecto al dólar	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PP-P	Plan Puebla-Panamá	SiCEDAW	Seguimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (siglas en inglés)
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo	SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
PROCEDE	Programa para la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares	SISESIM	Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de las Mujeres
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal	SNC	Sociedad Nacional de Crédito
PRODEPLAN	Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales	SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales
PRODERS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable	SPS	Seguro Popular de Salud
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural	SSA	Secretaría de Salud
PROEQUIDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres	SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	SUN	Sistema Urbano Nacional
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación	SUP	Sistema Urbano Principal
PRONAFI	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	SVM	Suplementos de Vitaminas y Minerales
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer		
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación	<b>T</b>	
PROVAC	Programa de Vacunación Universal	TAES	Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado
PUEG	Programa Universitario de Estudios de Género	TDA	Tasa de Desempleo Abierto
PVU	Programa de Vacunación Universal	TDU	Tratamiento de Dosis Única
		TLC's	Tratados de Libre Comercio
		TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
		TOSNE	Tasa de Ocupación en el Sector No Estructurado de la Economía
		<b>U</b>	
<b>R</b>		UDI	Usuarios de Drogas Inyectables
RIES	Reforma Integral de la Educación Secundaria	UIA	Universidad Iberoamericana
RMM	Razón de Mortalidad Materna	UMAs	Unidades para el Manejo de la Vida Silvestre
ROSCs	Informes sobre la Observancia de Estándares y Códigos (siglas en inglés)	UNAM	Universidad Autónoma de México
RPC	Regiones Prioritarias para la Conservación	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
		UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (siglas en inglés)
		<b>V</b>	
<b>S</b>		VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
SAGAPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
SAO	Sustancias Agotadoras del Ozono	<b>Y</b>	
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas	YES	Cumbre Mundial de Empleo Juvenil (siglas en inglés)
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes		
SDDS	Estándares Especiales para la Divulgación de Información (siglas en inglés)		
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social		
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		

CUADRO RESUMEN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO					
INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE</b>					
<b>META 1: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS CUYOS INGRESOS SEAN INFERIORES A 1 DÓLAR DIARIO ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>META 1A: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE PERSONAS EN POBREZA ALIMENTARIA ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M1-1</b> Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (Paridad Poder de Compra respecto al dólar)	10.8 (1989)	5.6 (1994)	8.6	3.5	✓
<b>O1M1A-1</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria <sup>3</sup>	22.4 (1992)	36.9 (1996)	24.1	18.2	Meta adicional 15.7
<b>O1M1A-2</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito urbano <sup>3</sup>	n.a.	26.3 (1996)	12.5	9.9	Meta adicional 6.7
<b>O1M1A-3</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito rural <sup>3</sup>	n.a.	52.3 (1996)	42.4	32.3	Meta adicional 17.8
<b>O1M1-2</b> Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia por intensidad de la pobreza)	3.6 (1989)	1.3 (1994)	2.6	0.9	✓
<b>O1M1-3</b> Proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población	6.4 (1989)	5.6 (1994)	5.3	6.4	✘
<b>META 2: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE PADECE HAMBRE ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M2-4</b> Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años	14.2 (1988)	n.d.	7.6 (1999)	5.0 (2006)	✓
<b>O1M2-5</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	2.5 (1992)	2.5 (1996)	2.7	2.8	✓
<b>META 2A: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE PERSONAS POR DEBAJO DEL NIVEL MÍNIMO DE CONSUMO DE PROTEÍNAS ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O1M2A-1</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de proteínas	2.4 (1992)	2.5 (1996)	2.8	2.6	Meta adicional 1.2
<b>OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL</b>					
<b>META 3: ASEGURAR QUE, PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS PUEDAN TERMINAR UN CICLO COMPLETO DE ENSEÑANZA PRIMARIA.</b>					
<b>O2M3-6</b> Tasa neta de matriculación en primaria (6 a 11 años de edad)	95.6	95.8	98.6	101.0 <sup>4</sup>	✓
<b>O2M3-6A</b> Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad	89.4	91.8	94.2	96.4	✓
<b>O2M3-6B</b> Tasa bruta de matriculación en educación primaria	108.6	108.4	107.9	109.8	✓
<b>O2M3-7</b> Eficiencia terminal en educación primaria	70.1	80.0	86.3	91.8	✓
<b>O2M3-8</b> Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad	95.3	95.8	96.5	97.6	✓

INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>META 3A: ASEGURAR QUE PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS NIÑOS ENTRE LOS TRES Y LOS CINCO AÑOS DE EDAD RECIBAN EDUCACIÓN PRE-ESCOLAR Y QUE LA CONCLUYAN EN EL TIEMPO NORMATIVO (TRES AÑOS).</b>					
<b>O2M3A-1</b> Tasa neta de matriculación en educación pre-escolar (tres a cinco años de edad)	39.5	45.0	50.1	66.9	Meta adicional 100
<b>META 3B: ASEGURAR QUE PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS JÓVENES DE 12 AÑOS DE EDAD INGRESEN A LA ENSEÑANZA SECUNDARIA, QUE LA COHORTE 12-14 AÑOS RECIBA LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y QUE EL 90 POR CIENTO DE ESTA LA CONCLUYA EN EL TIEMPO NORMATIVO (TRES AÑOS).</b>					
<b>O2M3B-1</b> Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)	n.d.	n.d.	50.0	62.6	Meta adicional 100
<b>O2M3B-2</b> Tasa de absorción de los egresados de primaria	82.3	87.0	91.8	94.9	Meta adicional 100
<b>O2M3B-3</b> Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	49.9	56.0	65.9	78.0	Meta adicional 100
<b>O2M3B-4</b> Porcentaje de asistencia escolar (12 a 14 años)	78.6	81.9	85.3	90.0	Meta adicional 100
<b>O2M3B-5</b> Eficiencia terminal en secundaria	73.9	75.8	74.9	79.2	Meta adicional 90
<b>META 3C: LOGRAR QUE UNA MAYORÍA SIGNIFICATIVA DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA ALCANCEN NIVELES DE APRENDIZAJE SATISFACTORIOS EN LAS ASIGNATURAS DE LENGUAJE Y MATEMÁTICAS, CONFORME A LOS ESTÁNDARES Y LOS EXÁMENES ESTABLECIDOS POR UN ORGANISMO INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN.</b>					
<b>O2M3C-1</b> Aprendizaje de lectura en la educación primaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 1 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>O2M3C-2</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación primaria					
<b>O2M3C-3</b> Aprendizaje de lectura en la educación secundaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 2 de las evaluaciones de PISA (OCDE).				
<b>O2M3C-4</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación secundaria					
<b>OBJETIVO 3: PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES</b>					
<b>META 4: ELIMINAR LAS DESIGUALDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, PREFERIBLEMENTE PARA EL AÑO 2005, Y EN TODOS LOS NIVELES DE LA ENSEÑANZA ANTES DEL FIN DEL AÑO 2015.</b>					
<b>O3M4-9</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación primaria	94.3	93.9	95.3	95.2	✓
<b>O3M4-9a</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación secundaria	95.0	93.7	96.4	98.9	✓
<b>O3M4-9b</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación media superior	93.6	98.0	102.4	106.2	✓
<b>O3M4-9c</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación superior	74.9	90.1	96.3	101.0	✓
<b>O3M4-10</b> Tasa de alfabetización de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	94.7	95.6	96.4	97.6	✓
<b>O3M4-10a</b> Tasa de alfabetización de los hombres entre 15 y 24 años de edad	95.8	96.0	96.7	97.6	✓
<b>O3M4-11</b> Proporción de mujeres asalariadas en el sector no agropecuario	38.8	37.8	37.3	39.1	n.a.
<b>O3M4-12</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados	8.8 (1991-1994)	14.5 (1994-1997)	16.8 (2000-2003)	22.2 (2006-2009)	✋
<b>O3M4-12a</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Senadores	3.1 (1991-1994)	10.2 (1994-1997)	18.0 (2000-2003)	16.4 (2006-2009)	✋

INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL</b>					
<b>META 5: REDUCIR EN DOS TERCERAS PARTES LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O4M5-13</b> Mortalidad de menores de cinco años (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	44.2	33.7	28.5	24.0 (2004)	✓
<b>O4M5-13A</b> Mortalidad por enfermedades diarreicas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	155.1	56.1	30.4	21.7 (2004)	✓
<b>O4M5-13B</b> Mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	142.9	99.9	51.6	44.0 (2004)	✓
<b>O4M5-14</b> Mortalidad infantil (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	36.2	27.6	23.3	19.7 (2004)	✓
<b>O4M5-15</b> Proporción de niños y niñas de un año de edad vacunados contra el sarampión	75.3	89.9	95.9	96.4	✓
<b>O4M5-15A</b> Cobertura de vacunación con esquema completo en niños de un año de edad	n.a.	87.9	94.4	95.2	✓
<b>OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA</b>					
<b>META 6: REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNA EN TRES CUARTAS PARTES ENTRE 1990 Y 2015.</b>					
<b>O5M6-16</b> Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos)	89.0	83.2	72.6	62.4 (2004)	✗
<b>O5M6-17</b> Proporción de partos atendidos por personal de salud especializado	n.d.	n.d.	70.0	74.4	✓
<b>OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES</b>					
<b>META 7: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR LA PROPAGACIÓN DEL VIH/SIDA PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O6M7-18</b> Prevalencia de VIH en población general (porcentaje)	0.04 (1987)	n.d.	0.10 (2002)	n.d.	✓
<b>O6M7-18A</b> Prevalencia de VIH en hombres que tienen sexo con otros hombres (porcentaje)	15.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	✓
<b>O6M7-18B</b> Prevalencia de VIH en usuarios de drogas inyectables (porcentaje)	6.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	✓
<b>O6M7-18C</b> Prevalencia de VIH en donadores (porcentaje)	0.7 (1987)	n.d.	0.03 (2002)	n.d.	✓
<b>O6M7-19</b> Incidencia de SIDA según año de diagnóstico (por 100 mil habitantes)	4.4	6.0	8.2	8.2 (2004)	✗
<b>O6M7-19A</b> Razón de casos nuevos de SIDA detectados en hombres por un caso detectado en mujer	6.1	6.6	4.6	4.5 (2004)	✓
<b>O6M7-20</b> Mortalidad por VIH/SIDA (por 100 mil habitantes)	1.8	4.3	4.2	4.5 (2004)	✓
<b>META 8: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR LA INCIDENCIA DEL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES GRAVES PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O6M8-21</b> Incidencia de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	53.3	8.1	7.5	3.2 (2004)	Meta adicional 3.0 o menos
<b>O6M8-22</b> Proporción de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión del <i>Plasmodium vivax</i> en un año	n.d.	76.0 (1999)	80.0	100.0 (2004)	✓
<b>O6M8-23</b> Incidencia de casos de tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes en un año	17.3	22.7	18.3	16.1 (2004)	Meta adicional 5.5
<b>O6M8-23A</b> Incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes)	14.3	18.7	15.7	16.1 (2004)	✓
<b>O6M8-24</b> Mortalidad por tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes	7.5	5.2	3.4	2.5 (2004)	Meta adicional 1.5
<b>O6M8-24A</b> Mortalidad por tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes de 15 años y más)	10.9	7.1	4.6	3.2 (2004)	✓

INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2</sup>
<b>OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE</b>					
<b>META 9: INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS NACIONALES Y REVERTIR LA PÉRDIDA DE RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE.</b>					
<b>O7M9-25</b> Proporción de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>5</sup>	n.d.	34.3 (1993)	n.d.	33.5 (2002)	
<b>O7M9-26</b> Proporción de superficie nacional ocupada por Áreas Naturales Protegidas	2.9	5.5	8.7	9.6	
<b>O7M9-26A</b> Proporción de superficie ocupada por Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre <sup>6</sup>	n.d.	3.0 (1997)	7.8	12.0	
<b>O7M9-27</b> Uso de energía por unidad del PIB (Intensidad energética)	4.5	4.5	4.0	3.9 p/ (2004)	
<b>O7M9-28</b> Emisiones de bióxido de carbono per cápita <sup>7</sup>	3.6	3.7 (1994)	4.0	3.8 (2002)	
<b>O7M9-28A</b> Sustancias agotadoras del ozono estratosférico per cápita	0.26	0.07	0.06	0.04	
<b>O7M9-29</b> Proporción de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar	23.4	20.7	19.8	15.8 p/ (2006)	
<b>META 10: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CAREZCAN DE ACCESO SOSTENIBLE A AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO PARA EL AÑO 2015.</b>					
<b>O7M10-30</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	87.1	
<b>O7M10-31</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica	58.6	69.2	72.8	83.4	
<b>OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO</b>					
<b>META 16: EN COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO, ELABORAR Y APLICAR ESTRATEGIAS QUE PROPORCIONEN A LOS JÓVENES UN TRABAJO DIGNO Y PRODUCTIVO.</b>					
<b>O8M16-46</b> Tasa de desempleo abierto de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años	4.0 (1991)	8.3	5.0	6.6	
<b>META 18: EN COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO, VELAR POR QUE SE PUEDAN APROVECHAR LOS BENEFICIOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, EN PARTICULAR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES.</b>					
<b>O8M18-48</b> Número de líneas telefónicas por 1,000 habitantes	64	96	124	188	
<b>O8M18-49a</b> Número de computadoras personales por 1,000 habitantes	n.a.	25.0	57.6	134.7	
<b>O8M18-49b</b> Número de usuarios de Internet por 1,000 habitantes	n.a.	1	51	174	

n.a. No aplicable.  
n.d. No disponible.  
e/ Estimado.  
p/ Preliminar.

**NOTA 1:** Las fuentes de los indicadores se encuentran en el desarrollo de cada Objetivo dentro del Informe.

**NOTA 2:** La Declaración del Milenio no establece Metas para todos los indicadores. Por lo tanto, el criterio para definir el "¿cómo vamos?" en cada indicador responde a:

- 1) la situación (satisfactoria, poco satisfactoria y no satisfactoria) que refleja en el último año de referencia;
- 2) el grado de cumplimiento de una meta, siempre que el indicador esté directamente relacionado con ésta; o
- 3) la tendencia del indicador en el periodo 1990-2003.

**NOTA 3:** Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en la ENIGH 1989 a 2005 y en la conciliación demográfica realizada por CONAPO, INEGI y el COLMEX a partir del Censo y Coteo de Población y Vivienda de 2000 y 2005. Por esta razón, las cifras de 1990, 1995 y 2000 son diferentes a las reportadas en el documento "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005", mismas que fueron estimaciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

**NOTA 4:** La cifra de 2005 es mayor al 100 por ciento debido a que se calcula tomando dos fuentes de información diferentes: las estimaciones de población del CONAPO y los datos de matrícula que proporcionan las escuelas a la Secretaría de Educación Pública (Formato 911).

**NOTA 5:** Las cifras cambiaron respecto a los reportados en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" debido a que se recalcularon zonas cubiertas por bosques y selvas.

**NOTA 6:** Las cifras cambiaron respecto a las reportadas en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" como resultado de la revisión y actualización de la información disponible.

**NOTA 7:** Las cifras cambiaron respecto a las reportadas en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" debido a que recientemente se publicó un nuevo inventario de emisiones, por lo que se recalcularon las emisiones de años anteriores.



## Prefacio

En abril de 2005, el gobierno mexicano y el Sistema de Naciones Unidas en México dieron a conocer el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. En éste se da cuenta del compromiso de alcanzar en el 2015 los Objetivos derivados de la Declaración del Milenio suscrita por representantes de 189 países en el 2000.

Este nuevo documento pone al día la información publicada en el *Informe de Avance 2005*. Recientemente se obtuvo información que permitió actualizar los diagnósticos existentes del país. En 2005 se contó a la población y a las viviendas; a partir de este Censo, el CONAPO, el INEGI y el COLMEX realizaron conjuntamente un ejercicio de conciliación demográfica que básicamente consistió en que a la población registrada en el Censo de 2000 se le agregaron los nuevos nacimientos, se le restaron las defunciones y el saldo neto migratorio. De esta forma, se definió que al 1 de julio de 2005 en México había 103.9 millones de personas.

También en 2005 se levantaron encuestas tan importantes como la de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). De igual forma, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) recogió la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2006). Finalmente, en materia ambiental, se recalcularon las zonas cubiertas por bosques y selvas, y se actualizaron las cifras de emisiones de bióxido de carbono debido a la publicación de un nuevo inventario de emisiones.

Además de actualizar los indicadores del milenio, el presente documento incorpora datos sobre la población indígena, que es el grupo de población más marginado del país. Asimismo, en prácticamente la totalidad de las Metas se muestra la situación prevaleciente en las entidades federativas, o se señalan aquellas que presentan los mayores rezagos.

En el *Informe de Avance 2005* se presentaron los diagnósticos y tendencias de cada Objetivo, así como las políticas y programas para alcanzarlos. Por esta razón, en esta publicación no se mencionan, y si se hace es de manera breve.

Algunas cifras reportadas en aquel Informe para años anteriores cambiaron derivado de revisiones y mejoras en la información; en estos casos se incluyeron notas aclaratorias explicando las causas. Para el seguimiento de las Metas de educación, se adicionaron algunos indicadores que dan información más precisa del tema.

Un tema que se pretendió abordar con indicadores de seguimiento es el empleo, ya que se reconoce que éste y la equidad son las palancas que permitirán que la población que vive en pobreza supere esa condición. Desafortunadamente, debido al poco tiempo disponible entre la edición de este documento y los resultados finales de la ENOE no fue posible incluir información en la materia. Sin duda, los programas sociales contribuyen a reducir la marginación, más cuando invierten en la formación de capital humano, pero resultan insuficientes si el país no genera los empleos que demanda la población. Por ello, es necesario estudiar este tema, tanto en su diagnóstico como en las acciones necesarias para lograr un crecimiento con equidad.

La elaboración del Informe se nutrió de relevantes y acertados insumos aportados por numerosos colaboradores. De entre ellos destacan Rosalía Alarcón, Silvia Bustamante, Craig Davis, Oscar de la Rosa, Arturo Flores, Rafael Freyre, Antonio Gago, Helena García, Dannel Gómez, Mario S. González, Vanesa Haro, Cecilia Hernández, Miguel Ángel Lezana, Rafael Lozano, Sandra Márquez, Felipe Martínez, María Eugenia Medina, Arturo Muñoz, Gladys Olivares, Daniel Parra, Cuauhtémoc Ruiz, Verónica Solares, Virginia Togno, Fernando Tudela, Mario Torres, Erika Valle, Joel Vargas y Félix Vélez.

Para la realización del capítulo dedicado a los pueblos indígenas se agradece la colaboración de Ma. Antonieta Gallart y Enrique Serrano de la CDI. Asimismo, en la supervisión de las notas técnicas, así como en el cálculo de diversos indicadores se contó con la importante labor de María Eugenia Gómez, Pedro Díaz, Elba Contreras e Ignacio Hernández del INEGI. La edición e integración del presente documento fueron coordinadas por Tábata Vilar.



## Introducción

El presente documento ratifica el avance presentado en el Informe que lo precede. La pobreza se ha reducido de manera constante a partir de 1996, después de la crisis 1994-1995 que situó a quince millones de personas en situación de pobreza. La tendencia a la baja de los indicadores de pobreza se explica en gran parte por el entorno macroeconómico y fiscal sano que ha generado menores tasas inflacionarias y un impacto positivo sobre los salarios reales y en el poder de compra de los hogares. La disciplina fiscal ha impulsado al mercado crediticio, especialmente el crédito al consumo y el hipotecario. Finalmente, las transferencias focalizadas y condicionadas por parte del gobierno federal han contribuido a incrementar el ingreso y a mejorar las capacidades de la población en pobreza para que en el futuro puedan acceder a empleos mejor remunerados.

En educación, la Meta de cobertura en primaria se ha logrado, aunque persiste el desafío de lograr que los grupos poblacionales más rezagados, como los migrantes y los indígenas, tengan acceso a ella. Los retos consisten en aumentar la cobertura en los siguientes niveles educativos, así como en mejorar la calidad del sistema educativo. Por su parte, la equidad de género en la educación es prácticamente un hecho.

En materia de salud, destacan los importantes avances para reducir la mortalidad infantil logrados desde 1990, pero principalmente en el periodo 2000 a 2005; también se ha detenido y reducido la presencia del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Asimismo, en los últimos cinco años la reducción de la mortalidad materna ha sido mayor que en la década pasada.

Respecto a las Metas ambientales el país ha tomado cartas en el asunto y ha generado políticas y programas innovadores, como el pago de derechos ambientales, que protegen al medio ambiente al tiempo que apoyan a la población que habita en el campo, que es la más marginada del país. También se han creado áreas naturales protegidas y de conservación de la vida silvestre, y se han elaborado inventarios y sistemas de información ambiental propios de los países

más avanzados en la materia. Desafortunadamente, a pesar de las acciones tomadas no se ha logrado detener ni revertir el deterioro ambiental acumulado durante las décadas en las que el componente ambiental estuvo prácticamente ausente de las políticas de desarrollo.

### **Continuar con el avance: las políticas y programas para alcanzar los ODM**

Para los países de ingreso medio alcanzar el desarrollo no es una cuestión simplemente de aumentar recursos públicos, sino de mejorar el funcionamiento institucional. La heterogeneidad y desigualdad existentes en la población mexicana han generado como respuesta una oferta variada de políticas y programas que buscan dar atención a segmentos poblacionales muy diferentes entre sí. Esta oferta no se ha generado de forma ordenada e integral, probablemente como resultado de la propia estructura programática del gobierno federal, que organiza la acción gubernamental por sectores y carece de mecanismos suficientes para articular las acciones de éstos. Así, en lugar de que el gobierno actúe como uno solo, suele hacerlo como si fuera varios, cuyo número depende de las unidades administrativas existentes.

Con la finalidad de conocer las características de la oferta de programas sociales, en el marco del Gabinete Social se analizó una muestra de 98 programas de 13 instituciones, incluyendo algunas del Gabinete Económico. A partir de este ejercicio se determinó que la oferta de programas está alineada a la política social, aunque el objetivo rector de equidad del PND 2000-2006 no se observa al desglosar el presupuesto y los beneficiarios de los programas. Por su parte, la Estrategia *Contigo* no alcanzó a generar la integralidad de la política social: los programas no se han logrado articular y, en términos relativos, faltan acciones en la vertiente de protección social, principalmente en materia de desempleo y riesgos colectivos. Finalmente, la mayor parte del presupuesto y de los programas se dirigen a la población que tiene un empleo formal.

Por otra parte, los resultados de la ENASNUT 2006 muestran que poco más del 40 por ciento de los hogares informaron recibir apoyos alimentarios y cerca de 2.2 millones de estas familias (alrededor de 9.5 por ciento del total de los hogares en México) dijeron ser beneficiarios de más de un programa. Lo anterior evidencia que se están apoyando a más familias de las que se encuentran bajo la línea de pobreza alimentaria, así como las duplicidades existentes.

Dentro del ámbito social, durante la presente administración se han realizado importantes acciones para corregir la situación descrita. Entre éstas destacan:

1. La estrategia *Contigo*, que sienta las bases de un marco conceptual para comenzar a ordenar las acciones en materia de desarrollo social de una forma integral.
2. El inicio de la conformación de un padrón único de beneficiarios que permitirá detectar duplicidades y conocer la distribución del gasto de los principales programas sociales.
3. El lanzamiento del Programa de integración del Registro Nacional de Población, cuya principal utilidad en materia de la política social consiste en el uso de la CURP como llave de entrada a los padrones de beneficiarios, con lo que se podrán conocer los apoyos que está recibiendo cada ciudadano por parte de las diferentes instituciones del gobierno federal.
4. La publicación de los "Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos acerca de la conveniencia, viabilidad y eficiencia de nuevos programas sociales" que pretenden evitar que se sigan creando nuevos programas en forma desordenada y sin probar su utilidad.
5. La conformación de un Gabinete Social y, posteriormente, de una Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, cuyo principal objetivo es lograr una oferta integral en materia social.

Sin duda, estas iniciativas rendirán frutos en un futuro no muy lejano. Adicionalmente, es fundamental que los programas existentes sean sometidos a diagnósticos acerca de la conveniencia, viabilidad y eficiencia, así como identificar las prácticas que influyen positiva y negativamente en el funcionamiento de los programas sociales. También resulta esencial identificar duplicidades intra e inter institucionales, y elaborar planes intersectoriales para lograr que la transversalidad y la integralidad sean elementos de planeación y gestión exigible. Finalmente, es muy importante implementar programas de protección contra riesgos individuales y colectivos, como desastres naturales.

#### La adopción de los ODM en las entidades federativas

En diversas entidades del país se han llevado a cabo acciones para incorporar las Metas del Milenio dentro de las agendas de los gobiernos y organizaciones locales. Ejemplo de lo anterior es la aplicación y monitoreo de los ODM en el municipio de León, Guanajuato. En esta iniciati-

va interviene *ONU Hábitat México*, el Instituto Municipal de Planeación del Municipio (IMPLAN) de León, el Centro GEO y la SEDESOL, a través del programa *Hábitat*. Lo que motivó a este municipio a alinear su planeación a los ODM es que sus autoridades consideran que estos Objetivos reflejan y sintetizan la problemática local que se debe resolver.

#### El reto de consensuar metas más acordes para el país

Es conveniente insistir en lo señalado en el *Informe de Avance 2005* respecto a la necesidad de consensuar metas que sean más acordes a una nación de ingreso medio como México. Los ODM son una oportunidad para plantear una agenda de desarrollo que incorpore nuestros principales retos y problemas, así como las estrategias para darles solución.

En el Objetivo relativo a la reducción de la pobreza, por ejemplo, es fundamental incluir metas sobre empleo; respecto a la Meta 2, ya es de poca magnitud la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria y de proteínas, lo que implica que la desnutrición aguda ya dejó de ser un problema de salud pública. Su lugar ha sido ocupado por nuevos paradigmas como la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes. Es entonces necesario incorporar metas y adaptar las políticas públicas para contrarrestar este nuevo panorama.

La Meta 3 asociada a la equidad de género y la autonomía de las mujeres es otro ejemplo de la necesidad de definir metas más relevantes. La igualdad de género en la educación ya no es un desafío para el país, como sí lo son la discriminación salarial, la carga global de trabajo (doméstico y extra-doméstico) y la violencia física y emocional que padecen las mujeres.

En cuanto a la salud es importante lograr la reducción de la mortalidad materna e infantil y hacerlo a partir de su abatimiento en las localidades más rezagadas del país. Valdría la pena considerar el establecimiento de metas en términos absolutos, en las que se establezca, por ejemplo, que ninguna zona tenga una tasa de mortalidad inferior a una "equis" tasa determinada.

México es un país donde tres cuartas partes de su población habitan en ciudades, por lo que habría que definir metas relacionadas con el manejo de residuos sólidos o en materia de calidad de aire. Adicionalmente, debido a la importancia que tiene el agua para la permanencia de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales, es necesario adicionar a la Meta de cobertura, otras que tengan que ver con el cuidado de los ecosistemas acuáticos.

Finalmente, en virtud de que el funcionamiento de las instituciones nacionales incide en el desarrollo del país, tal vez sea necesario reflexionar sobre la conveniencia de establecer *objetivos del milenio políticos*, en los que se podrían incluir como metas el logro de ciertos acuerdos, la reingeniería institucional, la democratización de todos los niveles de gobierno, la redistribución de recursos y de poder entre los actores sociales, entre otros.

<b>Indicadores de contexto</b>				
<b>Indicador</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Población total (miles de habitantes)	81,250	91,158	97,483	103,263
Mujeres	50.9	50.7	51.2	51.3
Hombres	49.1	49.3	48.8	48.7
Población por grandes grupos de edad (Porcentaje)	100	100	100	100
0-14	38.6	35.5	34.1	31.5
15-64	57.2	60.1	60.9	62.8
65 y más	4.2	4.4	5.0	5.7
Esperanza de vida al nacer (años promedio)	71	72.5	74.0	74.5
Mujeres	73.8	75.3	76.8	77.2
Hombres	68.1	69.7	71.3	71.8
Población urbana (porcentaje)	71.3	73.5	74.6	76.5
Índice de Gini*	0.4749 (1992)	0.4558 (1996)	0.4797	0.4577
PIB per cápita (dólares)**	3,128.6	3,120.0	5,900.0	7,392.6
Tipo de cambio nominal	2.8	6.4	9.5	10.9
Superficie territorial 1 964,375 km <sup>2</sup>				
<p><b>NOTAS:</b> * A partir del año 2000, información armonizada de acuerdo a la conciliación demográfica.  ** Los datos del PIB per cápita fueron revisados con base en la conciliación demográfica.</p> <p><b>Fuentes:</b> INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000  INEGI, Conteo de Población y Vivienda 1995 y 2005  CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050  INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México  BANXICO  INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000-2005</p>				



objetivo:

# Erradicar la pobreza extrema y el hambre

**Meta 1** Reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario entre 1990 y 2015

**Meta “Más allá de las Metas del Milenio” 1.A:** Reducir a la mitad la proporción de las personas en pobreza alimentaria entre 1990 y 2015

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O1M1-1</b> Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (Paridad Poder de Compra respecto al dólar)	10.8 (1989)	5.6 (1994)	8.6	3.5	✓
<b>O1M1A-1</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria	22.4 (1992)	36.9 (1996)	24.1	18.2	Meta adicional 15.7
<b>O1M1A-2</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito urbano	n.a.	26.3 (1996)	12.5	9.9	Meta adicional 6.7
<b>O1M1A-3</b> Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito rural	n.a.	52.3 (1996)	42.4	32.3	Meta adicional 17.8
<b>O1M1-2</b> Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia por intensidad de la pobreza)	3.6 (1989)	1.3 (1994)	2.6	0.9	✓
<b>O1M1-3</b> Proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población	6.4 (1989)	5.6 (1994)	5.3	6.4	✘

n.a. No aplicable

**NOTA:** Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en la ENIGH 1989 a 2005 y en la conciliación demográfica realizada por CONAPO, INEGI y el COLMEX a partir del Censo y Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2005. Por esta razón, las cifras de 1990, 1995 y 2000 son diferentes a las reportadas en el documento “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005”, mismas que fueron estimaciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

**FUENTE:** Secretaría de Desarrollo Social con datos del INEGI de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1989-2005. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación con base en la ENIGH.

*Ibidem.*

*Ibidem.*

Secretaría de Desarrollo Social con datos del INEGI de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1989-2005. INEGI, ENIGH 1989 a 2005.

Durante los últimos quince años se ha reducido en más de la mitad el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar diario (Paridad de Poder de Compra, PPC), lo que significa que ya se ha alcanzado la Meta 1 del Milenio.

Esta disminución fue especialmente significativa entre 2000 y 2005, ya que la proporción de personas bajo esta línea de pobreza extrema pasó, a nivel nacional, de 8.6 a 3.5 por ciento de la población. Si se toma la línea de pobreza nacional, la pobreza alimentaria, en el mismo periodo disminuyó de 24.1 a 18.2 por ciento. Durante este periodo la pobreza en México ha bajado de manera más acelerada que en el promedio de los países de Latinoamérica.<sup>1</sup>

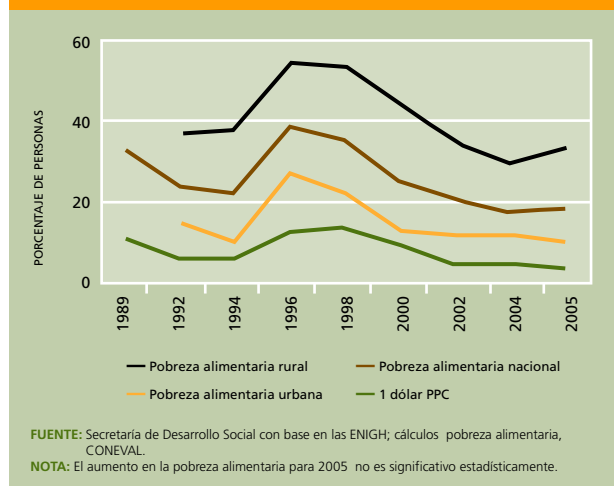
La pobreza en México ha seguido de cerca el desempeño económico del país: ha disminuido en periodos de crecimiento y aumentado en periodos de crisis. Esto último es evidente en la década de los noventa, como muestra la Gráfica 1. Entre 1994 y 1996, el número de pobres aumentó en quince millones de personas. Con la recuperación de la economía la pobreza ha seguido una tendencia a la baja.

Entre 2000 y 2005, a pesar de ser un periodo de bajo crecimiento económico, la reducción de la pobreza puede explicarse, en primer lugar, por el entorno macroeconómico y fiscal sano que ha permitido una disminución de la tasa de inflación y en el déficit público. Las menores tasas inflacionarias han tenido un impacto positivo sobre los salarios reales y en el poder de compra del ingreso de los hogares. La disciplina fiscal ha permitido una profundización del sistema financiero que ha impulsado las tasas de interés a la baja, permitiendo un auge del mercado crediticio, especialmente el crédito al consumo y el hipotecario. En segundo lugar, las transferencias focalizadas y condicionadas por parte del gobierno federal apoyan no sólo el ingreso presente de los hogares, sino que contribuyen a un mejoramiento de sus capacidades para que en el futuro puedan acceder a empleos mejor remunerados.<sup>2</sup>

Al desagregar los datos para zonas urbanas y rurales se observa una disminución en la pobreza entre 2000 y 2005 para los dos estratos, siendo la disminución más notoria para las zonas rurales. En los últimos cinco años la proporción de la población rural debajo de la línea de pobreza de un dólar PPC se redujo de 20.4 a 9.2 por ciento; en zonas urbanas disminuyó de 1.0 a 0.2 por ciento.

La pobreza alimentaria rural se redujo en 10 puntos porcentuales, y en zonas urbanas en 2.6 puntos. Sin embargo, en el ámbito rural la proporción de personas en pobreza es mucho mayor que en el ámbito urbano: mientras que en 2005 en las ciudades sólo el 0.2 por ciento de la población tenía un ingreso menor a un dólar PPC diario, en las zonas rurales la proporción era de 9.2 por ciento. Asimismo, 9.9 por ciento de la población de las ciudades se encontraba en pobreza alimentaria en 2005, contra 32.3 por ciento en áreas rurales.

Gráfica 1 Evolución de la pobreza 1990-2005



La caída en la pobreza urbana responde en gran medida a las condiciones señaladas anteriormente, especialmente el aumento en los salarios reales. La reducción de la pobreza no es tan marcada como en las zonas rurales, en gran medida por la migración a los núcleos urbanos, donde se vive un proceso de concentración de la pobreza.

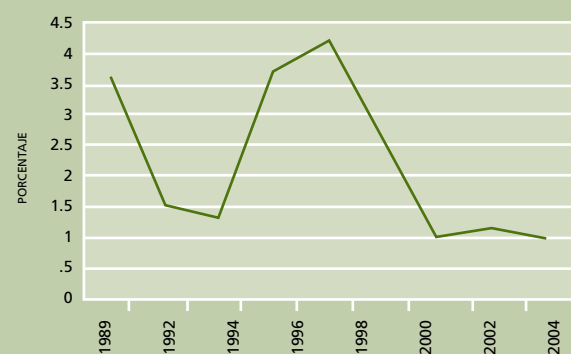
La importante disminución de la pobreza alimentaria entre 2000 y 2005 en zonas rurales se debe al incremento de los ingresos no agrícolas en estratos rurales durante el periodo y al aumento en las transferencias. Sin embargo, estos incrementos no correspondieron al sector agrario, que sigue representando una parte importante del ingreso de estos hogares. Por esta razón, el ingreso rural está aún muy ligado al ciclo productivo del sector primario y no cuenta, en su mayor parte, con redes de seguridad que lo protejan de las fluctuaciones en los precios de los productos primarios. Esto podría explicar el repunte que se observa en la Gráfica anterior de la pobreza alimentaria rural entre 2004 y 2005.<sup>3</sup> Este aumento no es significativo estadísticamente; aunque evidencia la necesidad de impulsar acciones que ayuden a los campesinos a diversificar sus actividades y a protegerse del riesgo endémico asociado a las actividades primarias.

Destaca que a pesar del aumento en la pobreza alimentaria rural registrado entre 2004 y 2005, la proporción de personas en este ámbito con menos de un dólar PPC diario disminuyó. Esto señala que a pesar de que más personas cayeron bajo la línea de pobreza nacional, su ingreso sigue estando por arriba de la línea de pobreza extrema. En la Gráfica 2 se muestra la disminución del coeficiente de la brecha de pobreza, lo que significa que antes los ingresos de los individuos con menos de un dólar PPC por día estaban más alejados de la línea de pobreza que ahora, por lo que aumentan las posibilidades de superarla.

1 Banco Mundial, 2005. *Generación de ingreso y protección social para los pobres*.

2 Se ha argumentado también que las remesas son un factor importante en la disminución de la pobreza, sin embargo, la mayoría de las remesas no llegan a los pobres alimentarios o extremos; por otra parte la contabilidad de las remesas sigue siendo difícil, a pesar de que se ha facilitado con el mayor uso de medios electrónicos para enviar el dinero. De esta forma, el aumento que muestran las cifras de remesas entre 2000 y 2005 puede deberse a una mejor contabilidad y no necesariamente a un aumento en la cantidad enviada.

3 Entre el año 2004 y 2005 el PIB agropecuario cayó 1.5 por ciento, debido en gran parte a las condiciones meteorológicas adversas: en 2004 las condiciones de sequía impactaron a gran parte del territorio nacional, especialmente al sureste. En 2005 se mantuvieron los patrones anormales de lluvias en el territorio nacional, afectándose las actividades agrícolas. Estos cambios inesperados en las condiciones climáticas afectan el precio de los bienes primarios no sólo por la destrucción física de los cultivos, sino también por el mayor riesgo asociado a estas actividades que dificultan el acceso de los agricultores a los mercados de crédito necesario para la producción.

**Gráfica 2** Coeficiente de la brecha de pobreza  
(incidencia por intensidad de la pobreza)

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social con datos del INEGI de las ENIGH 1989-2005.

El tercer indicador para la Meta 1, la proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población, también ha ido aumentando: en 2005 logró su máximo con 6.48 por ciento, lo que no significa que la situación sea aceptable.

Es importante continuar con los programas de desarrollo de capacidades individuales y de desarrollo territorial que permitan que los individuos pobres rompan con el círculo intergeneracional de la pobreza. Pero para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible es fundamental impulsar el crecimiento económico y la competitividad que generen empleos y aumenten el salario que perciben los mexicanos. Es primordial también atacar la desigualdad, ya que en países de ingreso medio como México, la desigualdad en la distribución del ingreso retarda los efectos del crecimiento económico en la disminución de la pobreza.

## Meta 2 Reducir a la mitad la proporción de la población que padece hambre entre 1990 y 2015

### Meta "Más allá de las Metas del Milenio" 2.A: Reducir a la mitad la proporción de las personas por debajo del nivel mínimo de consumo de proteínas entre 1990 y 2015

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O1M2-4</b> Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años	14.2 (1988)	n.d.	7.6 (1999)	5.0 (2006)	✓
<b>O1M2-5</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	2.5 (1992)	2.5 (1996)	2.7	2.8	✓
<b>O1M2A-1</b> Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de proteínas	2.4 (1992)	2.5 (1996)	2.8	2.6	Meta adicional 1.2

n.d. No disponible.

FUENTE: Secretaría de Salud con base en las Encuestas Nacionales de Nutrición. Instituto Nacional de Nutrición con base en Tablas de Equivalencia Nutricionales y datos del INEGI de la ENIGH. *Ibidem.*

Según la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 (ENN 1999), la prevalencia de baja talla en menores de cinco años era de 17.8 por ciento, la de bajo peso para la edad de 7.6 y la de emaciación de 2.1 por ciento.<sup>4</sup> A siete años de la ENN 1999, la ENSANUT 2006<sup>5</sup> presenta los siguientes resultados:

- 1 194 805 con baja talla (12.7 por ciento): este indicador disminuyó 10.1 puntos porcentuales (pp) entre 1988 y 2006 (0.56 pp/ año). Destaca que la tasa de

disminución de la baja talla por año fue 60 por ciento superior en el periodo 1999-2006 que en el periodo 1988-1999.

- 472 890 niños menores de cinco años se clasificaron con bajo peso (5 por ciento). El bajo peso disminuyó 8.2 pp de 1988 a 2006. Esta disminución es un reflejo de los descensos tanto de emaciación como de baja talla.
- Alrededor de 153 mil niños como emaciados (1.6 por ciento).

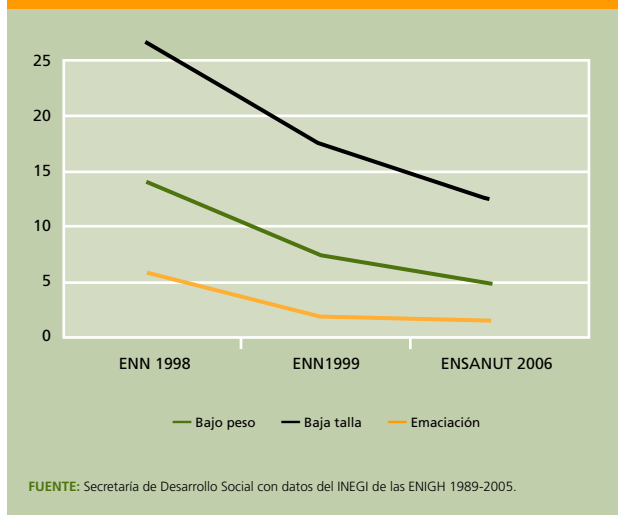
<sup>4</sup> La baja talla es un indicador de los efectos negativos acumulados debidos a periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad y a los efectos deletéreos de las infecciones agudas repetidas. A este retardo en el crecimiento lineal se le conoce también como desnutrición crónica o desmedro.

Cuando el peso esperado para la talla o el peso esperado para la edad se ubican por debajo de -2 desviaciones estándar de la referencia internacional, se clasifica al niño con emaciación o con bajo peso, respectivamente. La emaciación es un indicador de desnutrición aguda. El bajo peso es un indicador mixto influido tanto por el desmedro como por la emaciación.

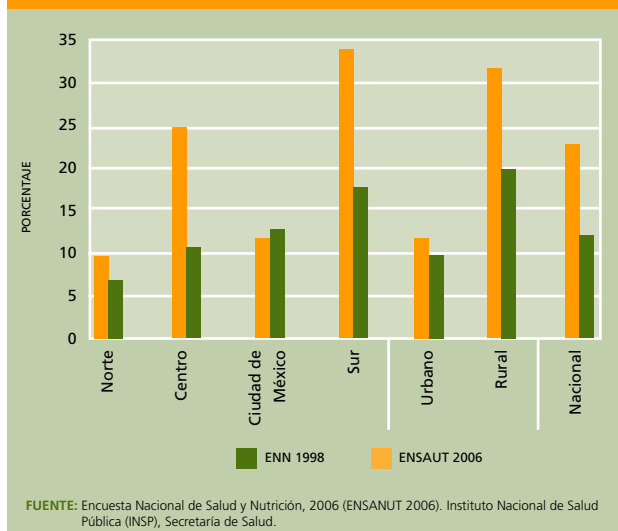
<sup>5</sup> Olaiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

La prevalencia de baja talla se concentra en las zonas rurales, y en los estados del sur y centro del país (Gráfica 4), que son los que muestran los mayores índices de marginación. Con todo y que la ENSANUT 2006 evidencia la mejora de este indicador principalmente en estas regiones, la prevalencia de la desnutrición sigue siendo mayor en la población pobre. Lo anterior representa una importante fuente

**Gráfica 3** Prevalencia nacional de bajo peso, baja talla y emaciación en menores de cinco años en 1998, 1999 y 2006



**Gráfica 4** Prevalencia nacional de baja talla en menores de cinco años por región y estrato en 1999 y 2006



de inequidad, no sólo en la salud, ya que la desnutrición afecta el acceso a las oportunidades de las personas que la padecen.<sup>6</sup> Sin duda, la anemia y la falta de nutrientes significan una grave pérdida de capital humano.

Para combatir el problema de la desnutrición, a partir de 1997 se han implementado acciones para corregir la anemia oportunamente. Estas acciones se han focalizado a la población de escasos recursos y han mostrado cierta efectividad en la reducción de la desnutrición. Entre ellas destaca la fortificación de alimentos y leche, así como la cobertura de los programas de ayuda alimentaria.

<sup>6</sup> Entre las funciones alteradas por la anemia por deficiencia de micronutrientes se encuentran: prematuridad, bajo peso al nacer y mayor mortalidad materno-infantil perinatal, la razón de momios para bajo peso al nacer llega a 1:6.3 y para prematuridad hasta 1:4.1; disminución de la respuesta inmune y mayor susceptibilidad a las infecciones; retraso del desarrollo mental y físico; disminución de la capacidad de trabajo muscular. Los niños que sufrieron anemia en los dos primeros años de vida tienen un desarrollo mental y motor, medido por la prueba de Bayley, menor que los no anémicos; cuando llegan a la edad escolar tienen menores habilidades para la lecto-escritura, aritmética, capacidades motoras fina y gruesa, memoria espacial y bajo rendimiento escolar.

El éxito de la leche fortificada en el combate de la anemia es indiscutible. Ésta contiene hierro, zinc, vitamina C, ácido fólico y vitamina D. Según evaluaciones de la eficacia de la leche fortificada, gracias a ella la prevalencia de anemia se redujo en 56 por ciento de los niños de 12 a 24 meses que la tomaron. Por su parte, la papilla, nutrisano y nutritiva contienen micronutrientes que están contribuyendo a la reducción del problema.

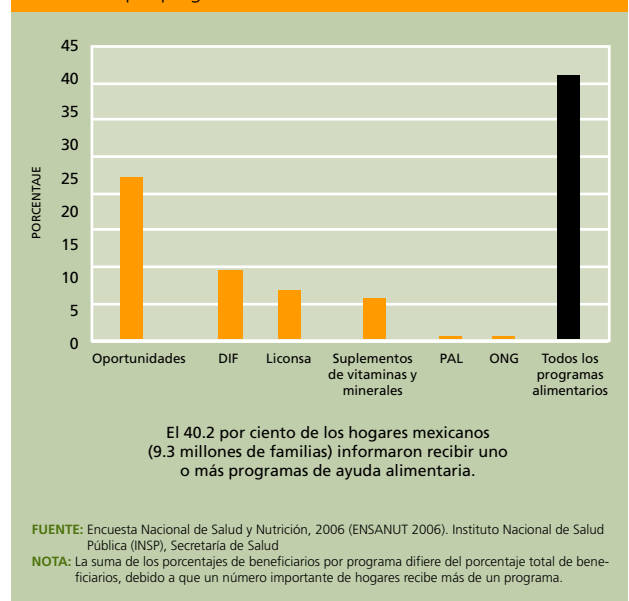
### Programas de ayuda alimentaria

Al comparar la información de los programas alimentarios registrados por la ENN 1999 y la ENSANUT 2006, se encontró que su cobertura ha crecido de manera importante, casi duplicándose. En 2006, el 40.2 por ciento de los hogares mexicanos (9.3 millones de familias) informaron recibir uno o más programas de ayuda alimentaria, contra el 23.0 por ciento de familias que informaron serlo en 1999. Destaca que cerca de 2.2 millones de estas familias (alrededor de 9.5 por ciento del total de los hogares en México) dijeron ser beneficiarios de más de un programa.

Según la ENSANUT 2006, el programa con mayor cobertura es *Oportunidades*, el cual beneficia a una cuarta parte de los hogares entrevistados, seguido de diversos programas del DIF, posteriormente sigue en importancia Liconsa, y los Suplementos de Vitaminas y Minerales (SVM) distribuidos por la SSA (Gráfica 5).

La ENSANUT 2006 hace una revisión de la distribución de la ayuda alimentaria por tercil de nivel socioeconómico. Los resultados muestran que los apoyos se concentran en el tercil más bajo, ya que el 65 por ciento de la ayuda se dirige a este nivel, beneficiando a un total de 5.1 millones de hogares. De los programas con mayor cobertura, *Oportunidades* focaliza sus beneficios predominantemente a hogares de bajos ingresos de manera efectiva, el DIF lo hace en menor medida, y Liconsa y SVM no distribuyen sus beneficios predominantemente a hogares de bajos ingresos.

**Gráfica 5** Proporción de hogares que reciben ayuda alimentaria por programa en el ámbito nacional. 2006



El ejercicio de análisis de la distribución de los programas de apoyo alimentario realizado en la ENSANUT destaca que el porcentaje de hogares que recibe ayuda alimentaria es mayor que el porcentaje de hogares clasificados en pobreza alimentaria o de patrimonio por lo que concluye que, en principio, parecería que el número de hogares beneficiarios es mayor al que requiere apoyo.

### Nuevos paradigmas de los problemas de desnutrición aguda

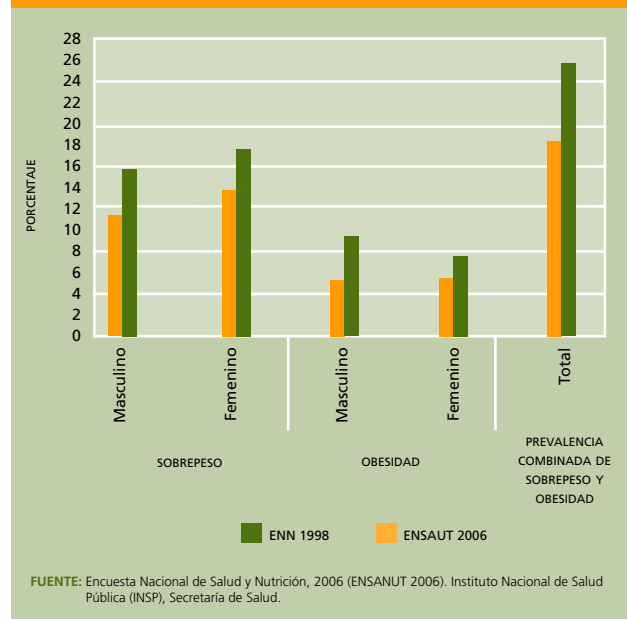
Como se observa en los indicadores de proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria y de proteínas, las deficiencias de energía y de proteínas en la dieta son de poca magnitud, lo que implica que la desnutrición aguda ya dejó de ser un problema de salud pública. Los paradigmas de los problemas de nutrición han cambiado y ahora son: la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes.

Según la ENSANUT, la obesidad ha crecido en todos los grupos sociales y en las distintas edades provocando aumentos inusitados en la morbi-mortalidad por enfermedades crónicas. En 1999, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años fue de 18.6 por ciento, cifra que aumentó a 26.0 por ciento para 2006, lo que representa alrededor de 4 millones de escolares en el ámbito nacional con sobrepeso u obesidad. El crecimiento de este indicador entre 1999 y 2006 fue de 1.1 pp/año o 39.7 por ciento en tan sólo siete años.

Revisando estos resultados según sexo, encontramos que de 1999 a 2006 se registró un aumento en la prevalencia de sobrepeso en niños de 4.8 pp ó 41 por ciento y en niñas de 3.8 pp o 27 por ciento. El incremento más alarmante fue en la prevalencia de obesidad en los niños, pasando de 5.3 a 9.4 por ciento (77 por ciento); en las niñas este aumento fue de 5.9 a 8.7 por ciento (47 por ciento).

Es importante analizar y discutir el papel que los *Desayunos Escolares* tienen en la prevención de la obesidad y las enfermedades crónicas, por un lado, y en la deficiencia

**Gráfica 6** Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en la población de 5 a 11 años de edad, 1999 y 2006, total y por sexo.



de micronutrientes, por el otro, con el propósito de adecuar su composición a la nueva realidad epidemiológica y nutricional que vive México y tomar decisiones sobre la necesidad y pertinencia de dicho programa para distintos sectores de la sociedad. Según análisis realizados por el INSP, son posibles los efectos adversos de algunos programas de ayuda alimentaria en cuanto al aumento de la obesidad, que está creciendo entre la población de bajos ingresos a mayor velocidad que entre la población con altos. Los programas de distribución de alimentos deben considerar dicha realidad e incluir entre sus objetivos la prevención de obesidad en los beneficiarios. Finalmente, es fundamental la implementación de acciones efectivas a gran escala para la prevención de la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición.

## 2 objetivo: Lograr la enseñanza primaria universal

### Meta 3 Asegurar que, para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O2M3-6</b> Tasa neta de matriculación en primaria (6 a 11 años de edad)	95.6	95.8	98.6	101.0	✓
<b>O2M3-6A</b> Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad	89.4	91.8	94.2	96.4	✓
<b>O2M3-6B</b> Tasa bruta de matriculación en educación primaria	108.6	108.4	107.9	109.8	✓
<b>O2M3-7</b> Eficiencia terminal en educación primaria	70.1	80.0	86.3	91.8	✓
<b>O2M3-8</b> Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad	95.3	95.8	96.5	97.6	✓

**NOTA:** En el indicador de tasa neta de matriculación en primaria, la cifra de 2005 es mayor al 100 por ciento debido a que se calcula tomando dos fuentes de información diferentes: las estimaciones de población del CONAPO y los datos de matrícula que proporcionan las escuelas a la Secretaría de Educación Pública (Formato 911).

**FUENTE:** Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de Población del CONAPO. INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Conteo de Población y Vivienda 1995 y 2005 y Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional. Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de Población del CONAPO. *Ibidem*. INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Conteo de Población y Vivienda 1995 y Secretaría de Educación Pública con datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

El indicador de tasa neta de matriculación en educación primaria sirve para conocer el porcentaje de alumnos que están cursando la educación primaria y cuya edad está entre 6 y 11 años. El hecho de que el cálculo de este indicador resulte en una tasa superior a 100, no significa que la totalidad de la población del país en edad de cursar la primaria lo esté

haciendo. Las tasas de matriculación mayores a cien se presentan en diversos países, generalmente debido a que el indicador se construye a partir de dos fuentes de información diferentes: los registros de la matrícula escolar y las estimaciones del número de niños y niñas en edad escolar. Sin duda, existe el reto de mejorar el cálculo de este indicador.

Para conocer mejor el avance de la atención escolar a los niños de este grupo de edad, en esta Meta se decidió incluir información sobre la asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad, independientemente del grado escolar de que se trate, mismo que se construye a partir de una sola fuente de información: los censos y conteos de población. Debido a que la información censal se recoge cada cinco años, este indicador sólo podrá reportarse de manera quinquenal.

Un segundo indicador que se agregó al seguimiento de esta Meta es la tasa bruta de matriculación, que permite

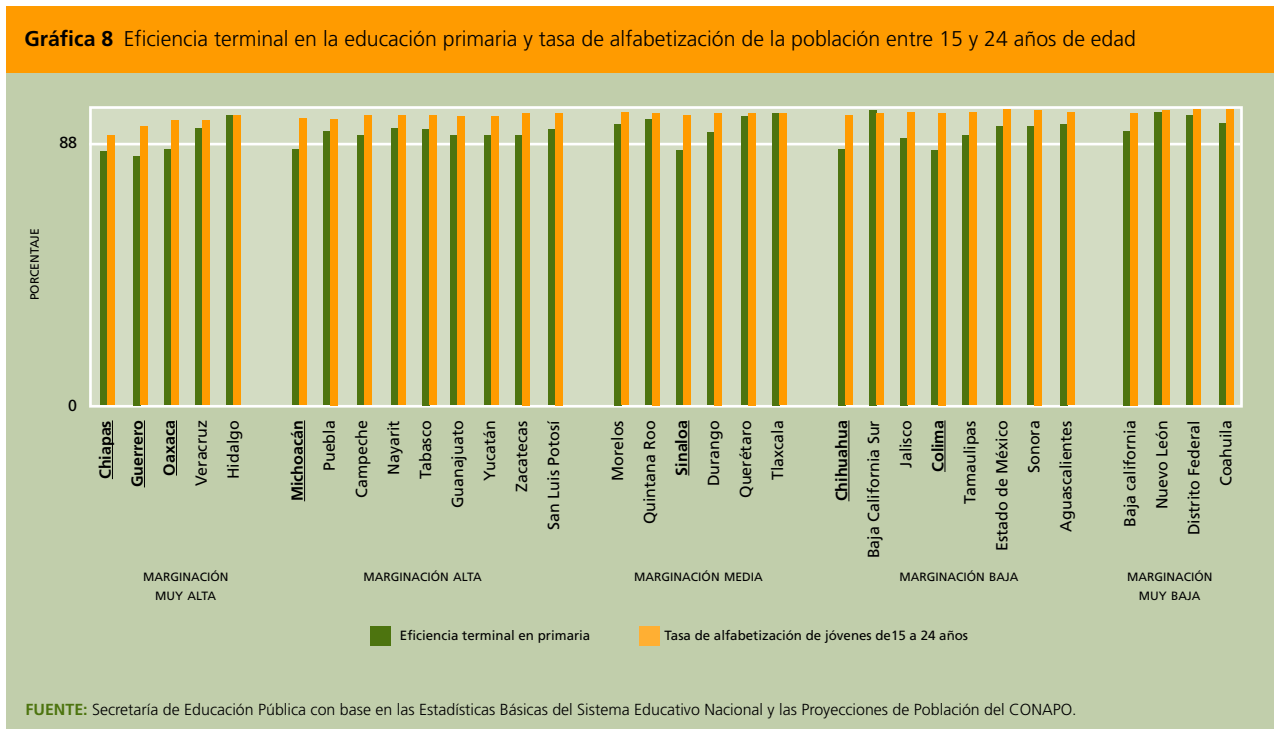
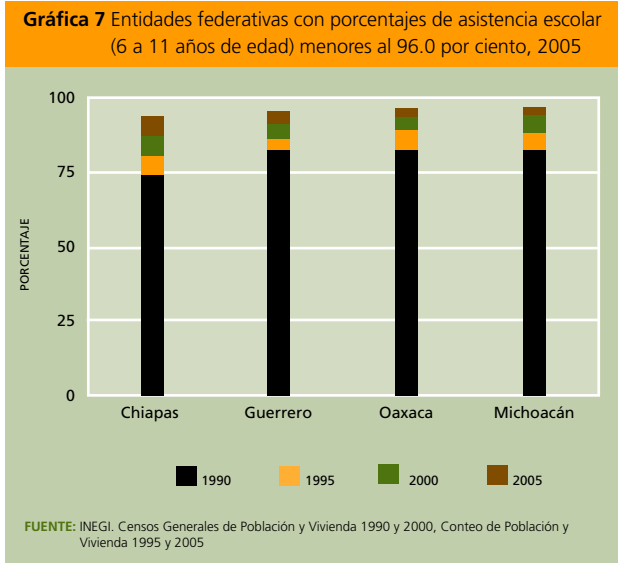
conocer la cantidad de alumnos que cursan la educación primaria, independientemente de su edad.

Los tres indicadores descritos indican que al concluir el ciclo escolar 2005-2006 México ha logrado mejorar los niveles que tenía en 1990 y en 2000, especialmente en la Meta relacionada con la eficiencia terminal en la educación primaria. Las tasas de matriculación en primaria y de alfabetización son casi universales; la eficiencia terminal en primaria es 5.5 puntos superior a la del año 2000 y 21.7 puntos porcentuales mejor que en 1990.

Sin embargo, todavía subsisten diferencias importantes entre el progreso alcanzado por las diferentes entidades federativas y, sobre todo, por las comunidades marginadas (indígenas que habitan en las zonas rurales más lejanas y población migrante). Tal circunstancia persiste a pesar del mejoramiento relativo que estos grupos han tenido desde 1990.

En la Gráfica 7 se identifican las entidades con porcentajes de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad menores al 96 por ciento en 2005. Resalta que todas ellas son entidades con muy alto o alto índice de marginación.<sup>7</sup>

Por su parte, las cifras de eficiencia terminal muestran que entre 1990 y 2005 México ha logrado avances significativos en la retención de los niños en la escuela y en la conclusión oportuna de su educación primaria. En este indicador existe una diferencia de 16.3 puntos porcentuales entre el estado con mayor eficiencia terminal, Baja California Sur (99.6 por ciento), y la entidad con menor eficiencia que es Guerrero (83.3 por ciento). Destaca que ambos estados están en los extremos de marginación: el primero presenta un índice de marginación muy bajo, mientras el segundo



<sup>7</sup> El índice de marginación (IM) es calculado por el CONAPO y considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación (educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población); identifica nueve formas de exclusión (analfabetismo, población sin primaria completa, viviendas particulares sin agua entubada, viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario, viviendas particulares con piso de tierra,

viviendas particulares sin energía eléctrica, viviendas particulares con algún tipo de hacinamiento, población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos y localidades con menos de 5 mil habitantes); y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

muy alto. Sin embargo, todas las entidades federativas han logrado mejorar sustancialmente este indicador.

Como se muestra en la Gráfica 8, todavía hay siete estados con eficiencia terminal en la educación primaria menor al 88.0 por ciento, que son Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Sinaloa, Colima y Chihuahua. Llama la atención que Colima y Chihuahua, que tienen un grado de marginación bajo, aún no hayan logrado que cuando menos el 88.0

por ciento de sus alumnos de primaria, logren concluirla en el tiempo establecido.

El indicador de tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad muestra una tendencia positiva en las cifras globales: el 97.6 por ciento logrado en 2005 equivale técnicamente a la alfabetización universal de las personas en este grupo de edad. No obstante, también en este indicador existen disparidades entre las entidades federativas (Gráfica 8).

**Meta “Más allá de la Metas del Milenio” 3.A:** Asegurar que para el año 2015, todos los niños entre los tres y los cinco años de edad reciban educación pre-escolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años).

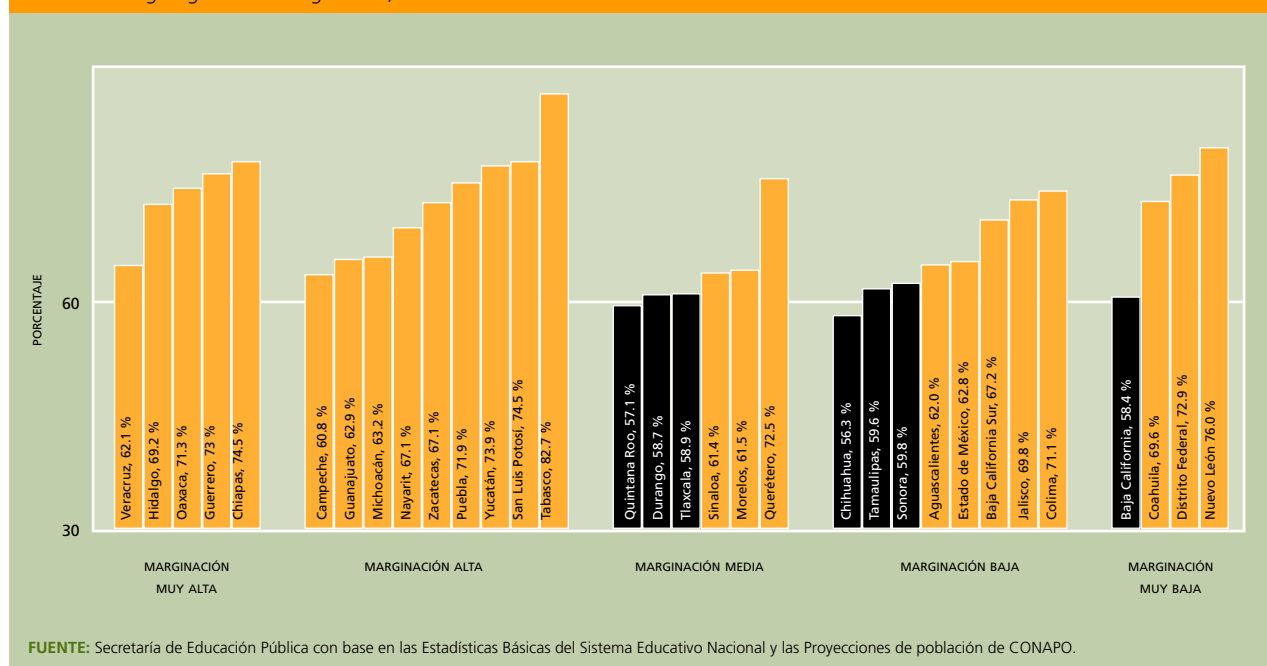
INDICADORES	1990	1995	2000	2005	Meta
<b>O2M3A-1</b> Tasa neta de matriculación en educación pre-escolar (tres a cinco años de edad)	39.5	45.0	50.1	66.9	100

FUENTE: Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de población de CONAPO.

Con la modificación de la Ley General de Educación en el año 2002, en la que se hace paulatinamente obligatoria la educación pre-escolar para los niños de tres a cinco años de edad, en el ámbito nacional se ha logrado un avance significativo con respecto a la atención a este grupo de edad. Aún falta que en el ciclo escolar 2008-2009 esta obligatoriedad sea efectiva para los niños de tres años.

En las entidades federativas, la tasa neta de matriculación registra grandes disparidades. La diferencia entre la entidad con la mayor tasa con respecto a las más baja es de 26.4 puntos porcentuales. En la Gráfica 9 se destacan a las entidades que tienen una tasa neta de matriculación en pre-escolar menor al 60 por ciento. La misma Gráfica muestra que la diferencia en cuanto a matriculación no está relacionada con el grado de marginación.

**Gráfica 9** Tasa neta de matriculación en la educación preescolar de la población de 3 a 5 años de edad por entidad federativa según grado de marginación, 2005



**Meta “Más allá de la Metas del Milenio” 3.B:** Asegurar que para el año 2015, todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que el 90 por ciento de ésta la concluya en el tiempo normativo (tres años).

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	Meta
<b>O2M3B-1</b> Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)	n.d.	n.d.	50.0	62.6	100
<b>O2M3B-2</b> Tasa de absorción de los egresados de primaria	82.3	87.0	91.8	94.9	100
<b>O2M3B-3</b> Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	49.9	56.0	65.9	78.0	100
<b>O2M3B-4</b> Porcentaje de asistencia escolar (12 a 14 años)	78.6	81.9	85.3	90.0	100
<b>O2M3B-5</b> Eficiencia terminal en secundaria	73.9	75.8	74.9	79.2	90

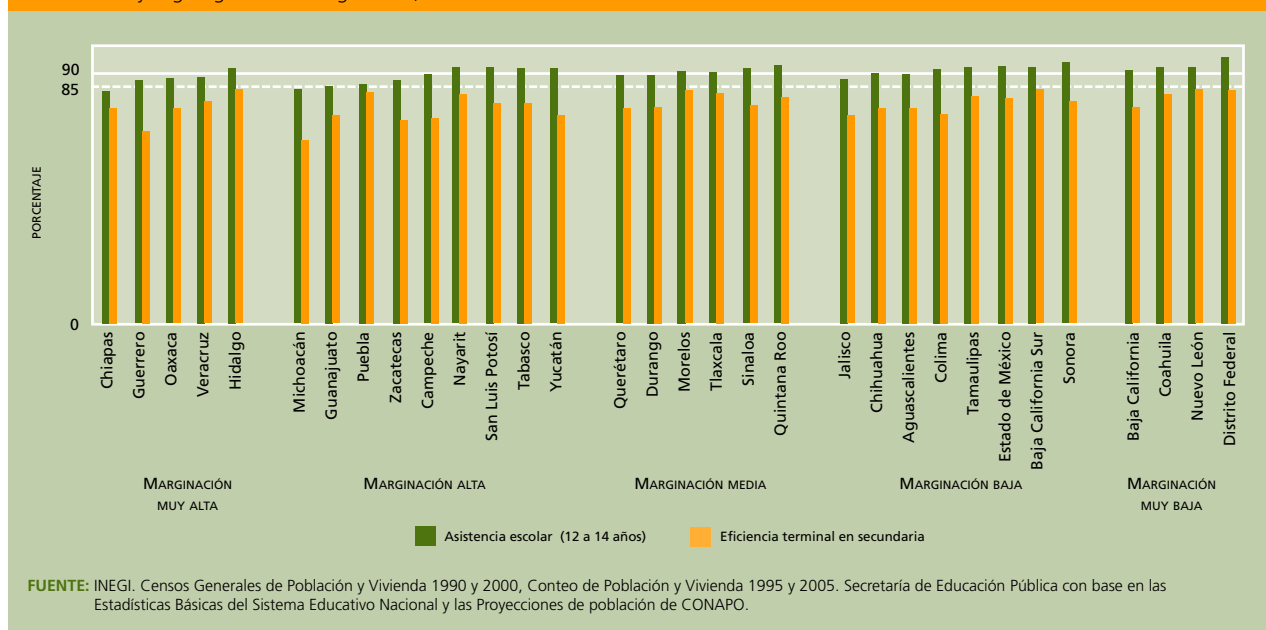
**FUENTE:** Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de Población del CONAPO.  
Ibidem  
Ibidem  
INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005.  
Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de población de CONAPO.

La atención universal en la educación secundaria todavía constituye un desafío importante para México. Aunque las tendencias en las cifras globales son positivas y permiten predecir el logro de la Meta en el año 2015, el escenario de las entidades federativas es desigual, a lo que se suma el rezago entre los jóvenes de las comunidades indígenas y otros grupos vulnerables.

En el caso de la información para dar seguimiento a la Meta de secundaria también se agregó el indicador de asistencia escolar. En 2005, el promedio nacional de este indicador en el grupo de 12 a 14 años de edad era de 90 por

ciento, y existían 12 entidades que todavía no alcanzan este porcentaje (Gráfica 10). En la misma Gráfica se observa que la eficiencia terminal en la educación secundaria es un área de rezago importante, pues incluso en la entidad con mejor desempeño el porcentaje apenas era de 85.4 por ciento. Para corregir esta situación y aumentar la matrícula en este nivel, en el periodo escolar 2006-2007 se puso en práctica un nuevo currículo para la educación secundaria, así como una serie de acciones en el contexto de la Reforma de la Educación Secundaria que habrá de continuar en los próximos años.

**Gráfica 10** Porcentaje de asistencia escolar (12-14 años) y eficiencia terminal en secundaria por entidad y según grado de marginación, 2005



**FUENTE:** INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005. Secretaría de Educación Pública con base en las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional y las Proyecciones de población de CONAPO.

**Meta “Más allá de la Metas del Milenio” 3.C:** Lograr que una mayoría significativa de los estudiantes de educación primaria y secundaria alcancen niveles de aprendizaje satisfactorios en las asignaturas de lenguaje y matemáticas, conforme a los estándares y los exámenes establecidos por un organismo independiente de evaluación.

INDICADORES	Meta
<b>O2M3C-1</b> Aprendizaje de lectura en la educación primaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 1 de las evaluaciones de PISA (OCDE).
<b>O2M3C-2</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación primaria	
<b>O2M3C-3</b> Aprendizaje de lectura en la educación secundaria	El 80 por ciento de los alumnos alcanzará por lo menos un desempeño equivalente al nivel 2 de las evaluaciones de PISA (OCDE).
<b>O2M3C-4</b> Aprendizaje de matemáticas en la educación secundaria	

Lo primero que habría que decir sobre esta Meta es que todavía no se cuenta con indicadores para medir el avance en la Meta 3C. Cuando se fijó esta Meta, México no tenía pruebas que permitieran definir proporciones de alumnos por arriba o debajo de niveles establecidos en relación con objetivos curriculares, ni hacer comparaciones confiables a lo largo del tiempo. Las pruebas PISA definen niveles de competencia básica (*literacy*) en lectura, matemáticas y ciencias; en el futuro permitirán hacer comparaciones confiables en el tiempo. Por eso la Meta 3C se definió en relación con ellas. México participa en PISA desde sus inicios y cuenta con resultados de 2000 y 2003, pero el ciclo PISA hace que cada tres años se mida con mayor precisión una de las áreas, y los resultados se presentan un año después. El área de lectura se enfatizará de nuevo en 2009, y los resultados se difundirán a fines de 2010, permitiendo apreciar de manera confiable los cambios ocurridos entre 2000 y 2009. En cuanto a matemáticas, ese tipo de comparación podrá hacerse hasta 2013, con los resultados de 2012. Los resultados de PISA no se refieren a los alumnos de secundaria, sino de 15 años de edad. Para tener resultados válidos sobre el nivel de los jóvenes al terminar la secundaria es necesario realizar otras actividades.

#### El plan general de evaluación del INEE

Para tener mediciones que permitan apreciar el avance de los niveles de rendimiento de los alumnos al final de grados clave, el INEE definió en 2004 un plan según el cual se aplicarán pruebas nacionales (*Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos, Excale*) a 3° de preescolar, 3° y 6° de primaria y 3° de secundaria, en forma cíclica, con muestras que permitan dar resultados a nivel nacional y por entidad federativa cada cuatro años; habrá además aplicaciones en 6° de primaria y 3° de secundaria con muestras que permitirán dar sólo resultados nacionales entre dos aplicaciones mayores, cada dos años. En agosto 2006 se difundieron los primeros resultados de 6° de primaria y 3° de secundaria, derivados de la aplicación de 2005. En el futuro se planea tener resultados comparables de 6° de primaria en los años pares (2008, 2010 etc.) y de 3° de secundaria en los años nones, a

partir de 2009. Se planea también establecer la equivalencia de los resultados de las pruebas Excale con PISA, con la aplicación de 2009; con ello, a partir de 2010 se podrá valorar la medida en que se avance en el cumplimiento de la Meta 3C. Con las pruebas nacionales Excale será posible redefinir la Meta en términos más adecuados.

#### Logros del INEE

##### y sus aportaciones para mejorar la educación

Cuando se creó el INEE, en 2002, había ya diversas evaluaciones educativas, a cargo de la SEP, pero tenían deficiencias de tres tipos: fallas técnicas que no permitían tener resultados confiables y comparables a lo largo del tiempo, ni sustentar juicios sobre el nivel de logro de los objetivos establecidos en planes y programas de estudio; ausencia casi total de difusión de resultados, que no se aprovechaban para mejorar la educación; y desarticulación de los distintos proyectos, que llevaba a la existencia de un número excesivo de operativos, cuyos resultados no eran consistentes entre sí. Por ello el INEE estableció tres objetivos: mejorar la calidad técnica de las evaluaciones; difundir ampliamente sus resultados; e impulsar la integración de un verdadero sistema nacional de evaluación educativa, en el que se articularan evaluaciones complementarias.

Al terminar 2006, la calidad de las evaluaciones ha mejorado de manera considerable, las pruebas Excale, en particular, ya son comparables con la mejores evaluaciones internacionales; la difusión de resultados es una práctica habitual, al grado de que parece impensable volver a la opacidad prevaleciente hace menos de una década; y se ha establecido una estrecha coordinación entre el INEE y la SEP, que está dando lugar a un verdadero sistema nacional de evaluación educativa. En este último sentido debe mencionarse la puesta en marcha de un sistema de indicadores educativos SEP-INEE y, de manera destacada, la articulación entre las pruebas Excale del INEE, y las pruebas ENLACE de la SEP, cuyos resultados se difundieron por primera vez a principios de octubre de 2006. La coincidencia de los resultados de Excale y ENLACE pone en evidencia la complementariedad de ambas evaluaciones.

# 3

objetivo:  
Promover la equidad  
de género y la  
autonomía  
de las mujeres

## Meta 4 Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O3M4-9</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación primaria	94.3	93.9	95.3	95.2	✓
<b>O3M4-9a</b> Razón entre niñas y niños matriculados en la educación secundaria	95.0	93.7	96.4	98.9	✓
<b>O3M4-9b</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación media superior	93.6	98.0	102.4	106.2	✓
<b>O3M4-9c</b> Razón entre mujeres y hombres matriculados en la educación superior	74.9	90.1	96.3	101.0	✓
<b>O3M4-10</b> Tasa de alfabetización de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	94.7	95.6	96.4	97.6	✓
<b>O3M4-10a</b> Tasa de alfabetización de los hombres entre 15 y 24 años de edad	95.8	96.0	96.7	97.6	✓
<b>O3M4-11</b> Proporción de mujeres asalariadas en el sector no agropecuario	38.8	37.8	37.3	39.1	n.a.
<b>O3M4-12</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados	8.8 (1991-1994)	14.5 (1994-1997)	16.8 (2000-2003)	22.2 (2006-2009)	✋
<b>O3M4-12a</b> Proporción de mujeres en la Cámara de Senadores	3.1 (1991-1994)	10.2 (1994-1997)	18.0 (2000-2003)	16.4 (2006-2009)	✋

FUENTE: Secretaría de Educación Pública. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional.

Ibidem.

Ibidem.

Ibidem.

INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda 1995 y Secretaría de Educación Pública con datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Ibidem.

INEGI. Encuesta Nacional de Empleo, IV trimestre de cada año.

<http://www.metasdelmilenio.inegi.gob.mx/artus/eis/portalm/index.asp>

Ibidem.

## Educación

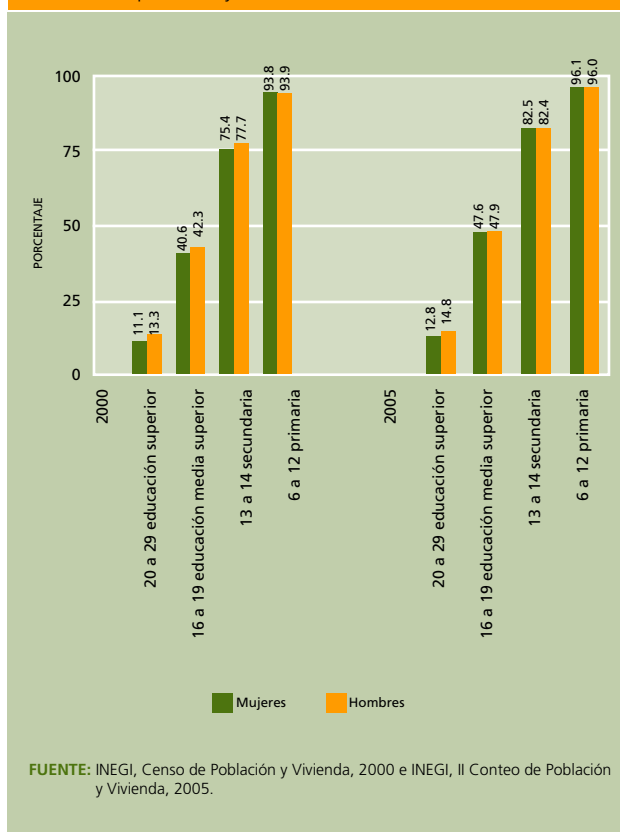
Tal como se expuso en el documento *“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005”*, la matrícula de todos los niveles educativos muestra una reducción en la brecha de género en el periodo de referencia 1990 a 2005. En el nivel de educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) la distancia se ha eliminado prácticamente. En educación media superior, se observa un aumento en el registro de mujeres, por encima del de los varones; a pesar de lo anterior, habría que garantizar la promoción de su registro en educación superior, ya que es en este nivel en donde la brecha de género persiste (Gráfica 11).

## Participación económica e índice de discriminación salarial

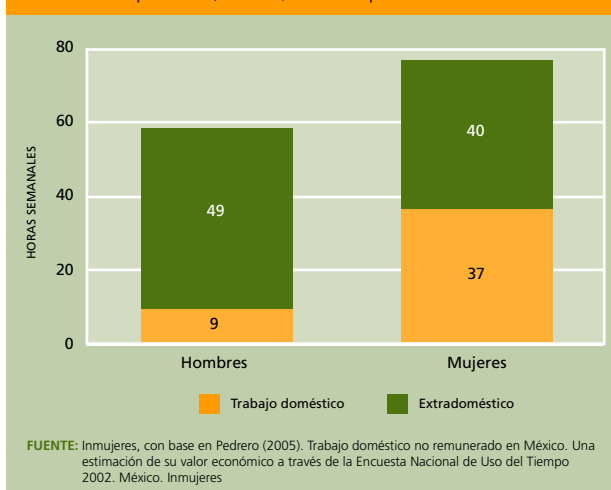
Las tasas de participación en la actividad económica de las mujeres con educación superior se encuentran muy por encima de las de mujeres sin instrucción (63.1 y 27.6 por ciento, respectivamente, en 2004). La inversión en educación en este segmento de la población tiene evidentes impactos en su participación económica.

Además de la preparación académica, la contribución de las mujeres a la economía del país depende de la adecuada oferta de servicios de guarderías para niños y adultos mayores, estancias y escuelas de horarios prolongados, accesibles tanto a madres como padres trabajadores; también depende de la participación masculina en el trabajo doméstico, ya que como se observa en la Gráfica 12 la carga global de trabajo es superior para las mujeres.

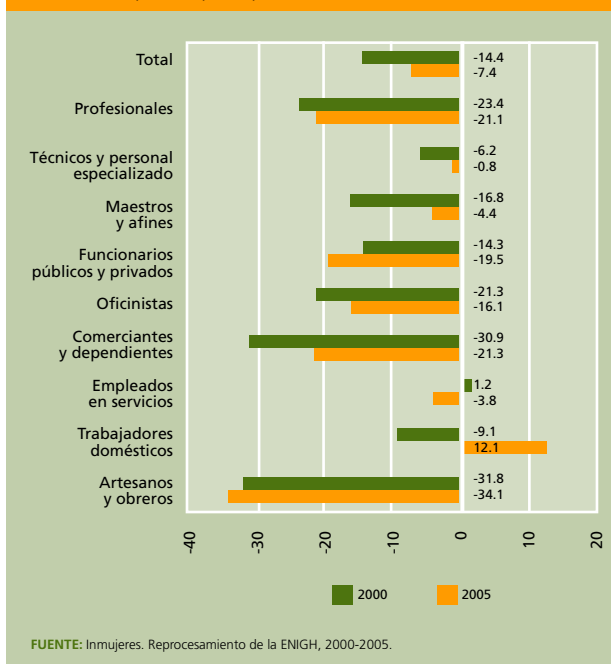
**Gráfica 11** Porcentaje de la población que asiste a la escuela por edad y sexo, 2000-2005



**Gráfica 12** Carga global de trabajo de la población económicamente activa según tipo de trabajo, por sexo, 2002 (en horas promedio semanales)



**Gráfica 13** Índice de discriminación salarial por grupos de ocupación principal, 2000-2005



Por su parte, el índice de discriminación salarial en 2000 apuntaba que, en promedio, era necesario incrementar en 14.4 por ciento el salario que se les pagaba a las mujeres para lograr la equidad salarial. Ese valor se reduce a 7.4 por ciento en 2005, aunque se reflejan diferencias importantes entre ocupaciones. Las más grandes disparidades se observan entre los artesanos y obreros en las cuales se registra una diferencia salarial del 34.1 por ciento.

La mejora que se observa en la disparidad en materia salarial, sin embargo, no parece obedecer a una orientación hacia la paridad, sino al detrimento de las condiciones laborales en general, las cuales han afectado particularmente a la población masculina económicamente activa. Ello puede corroborarse al analizar el porcentaje de pobla-

ción masculina ocupada en el sector no estructurado<sup>8</sup> que en el período de 2001 a 2004, se incrementa de 25.0 a 27.0 por ciento; así como la tasa de desocupación masculina que en 2001 era de 1.6 por ciento y en 2004 alcanza 2.3 por ciento.

### Combate a la violencia contra las mujeres

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2003, el 35.4 por ciento de las mujeres de 15 años y más, corresidentes con su cónyuge, reportó haber sufrido violencia emocional durante los 12 meses previos al momento de la encuesta; 27.3 por ciento de las mujeres señaló haber sufrido violencia económica, 9.3 por ciento violencia física y 7.8 por ciento, violencia sexual; 56.4 por ciento declaró no padecer ningún tipo de violencia.

La Encuesta de Maltrato Infantil en Adolescentes, aplicada en secundarias de cuatro estados, es el primer esfuerzo por conocer la prevalencia de violencia hacia la niñez y adolescencia mexicana. Según esta encuesta, el maltrato físico lo padecen niñas y niños, pero estos últimos lo sufren en forma más severa, mientras que el maltrato emocional y el abuso sexual son formas de violencia dirigidas a las niñas en mayor medida.

Los estragos que deja la violencia en las mujeres y todos los miembros de su familia son difíciles de reparar. La falta de denuncias sobre la violencia familiar intramuros dificulta la toma de medidas de intervención encaminadas a eliminar todo tipo de violencia contra las mujeres. También hace falta generar más información para conocer mejor la situación de violencia al interior de los hogares mexicanos; lo anterior,

significa generar encuestas y estudios especializados, así como mejorar los registros administrativos.

### Lograr la equidad de género y la autonomía de las mujeres

En diversos foros nacionales e internacionales en materia de equidad de género se ha insistido en que la Meta 3 no refleja el contenido del Objetivo del Milenio del que forma parte. Mientras que éste plantea lograr la equidad de género y la autonomía de las mujeres, su Meta asociada reduce el compromiso únicamente a la igualdad en el acceso a todos los niveles de enseñanza. Para un país de ingreso medio, esta Meta no es ya un reto; en cambio, sí son desafíos: primero, la discriminación salarial; segundo, la excesiva carga de trabajo global (doméstico y extra-doméstico) que viven las mujeres y, tercero, la violencia al interior de los hogares, en especial la violencia de género.

Se cuenta con suficiente información para dar seguimiento a los dos primeros temas; para el tercero es fundamental considerar los indicadores que han presentado las encuestas enfocadas a conocer el problema (la ENDIREH y la Encuesta de Maltrato Infantil en Adolescentes) que son: prevalencia de violencia emocional, de violencia física y de violencia sexual. Los que se refieren a maltrato Infantil son: prevalencia de maltrato físico, de maltrato emocional, de abuso sexual y de maltrato por negligencia.

Finalmente, en cuanto a las recomendaciones generales para lograr el Objetivo 3 del Milenio, se confirma lo expuesto en la sección de retos y prioridades del documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005* (páginas 61-62).

<sup>8</sup> Población ocupada en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más quienes, laborando en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura respecto a la seguridad social. Con base en INEGI. Encuestas Nacionales de Empleo, 1998-2004. La información corresponde al segundo trimestre de cada uno de los años considerados.

# 4

objetivo:

## Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

### Meta 5: Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015

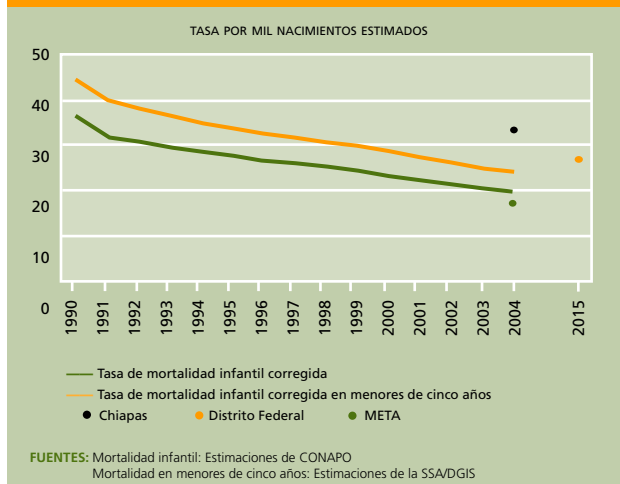
INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O4M5-13</b> Mortalidad de menores de cinco años (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	44.2	33.7	28.5	24.0 (2004)	✓
<b>O4M5-13A</b> Mortalidad por enfermedades diarreicas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	155.1	56.1	30.4	21.7 (2004)	✓
<b>O4M5-13B</b> Mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años (defunciones por cada 100 mil)	142.9	99.9	51.6	44.0 (2004)	✓
<b>O4M5-14</b> Mortalidad infantil (defunciones por cada 1,000 nacimientos)	36.2	27.6	23.3	19.7 (2004)	✓
<b>O4M5-15</b> Proporción de niños y niñas de un año de edad vacunados contra el sarampión	75.3	89.9	95.9	96.4	✓
<b>O4M5-15A</b> Cobertura de vacunación con esquema completo en niños de un año de edad	n.a.	87.9	94.4	95.2	✓

FUENTE: Secretaría de Salud con base en datos de defunciones del INEGI y proyecciones de CONAPO.  
*Ibidem*  
*Ibidem*  
*Ibidem*  
 Secretaría de Salud. Sistema de Información del Programa de Vacunación (PROVAC)  
*Ibidem*

La salud infantil siempre ha sido una prioridad en la agenda de la salud pública del gobierno de México, lo que se ha traducido en una reducción significativa de la mortalidad en menores de cinco años. De 1990 a 2004, último año para el cual se dispone de información oficial, la mortalidad en el

grupo de menores de cinco años se redujo en nuestro país de 44.2 a 24.0 defunciones por cada mil nacimientos, respectivamente, lo que representó un descenso de en 45.7 por ciento (Gráfica 14). Actualmente la probabilidad de morir durante los primeros 12 meses de vida representa

**Gráfica 14** Mortalidad infantil y mortalidad en menores de cinco años, 1990- 2004



solamente 15 por ciento del valor estimado en 1950 y prácticamente la mitad de lo que representaba en 1990, por lo que de mantenerse la tendencia observada en los últimos años es factible alcanzar e incluso superar la Meta del Milenio de reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015.

A pesar de los avances observados en el contexto nacional, al interior del país persisten grandes diferencias. El número de defunciones varía entre estados, siendo mayor en las entidades del sur. La distancia entre la entidad con mayor tasa de mortalidad (Chiapas) y la que tiene la menor (Distrito Federal) es de 16.2 puntos porcentuales.

En el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005* se exponen las principales políticas y programas para lograr el avance mencionado. A manera de repaso destacan:

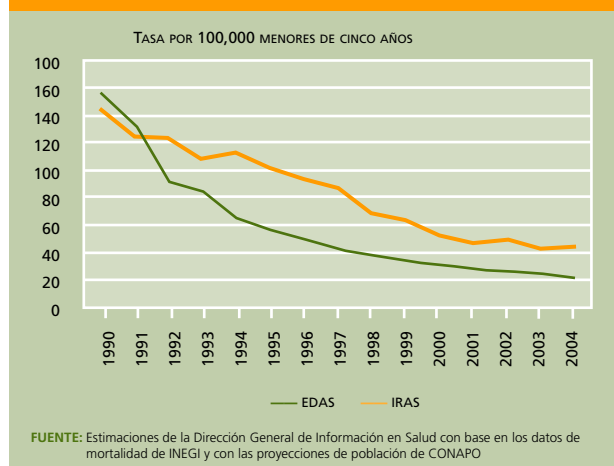
- El *Programa de Vacunación Universal*, creado en 1991, con objetivos, metas y procedimientos uniformes en todas las instituciones nacionales de salud para la aplicación de un esquema básico de inmunógenos, mismo que actualmente es uno de los más completos de todo el mundo, integrado por 11 inmunógenos.
- El desarrollo de *Semanas Nacionales de Salud*, a partir de 1993, mediante las cuales se oferta a la población infantil un paquete integral de intervenciones: aplicación de vacunas para iniciar o completar esquemas de vacunación, distribución de sales hidratantes (Vida Suero Oral), dotación de megadosis de vitamina "A" a niñas y niños de 6 meses a 4 años de edad y la administración de albendazol a la población de 2 a 14 años de edad en municipios de alto riesgo.
- El *Programa de Atención a la Salud del Niño*, creado en 1997 para prevenir y controlar las enfermedades que más frecuentemente afectan a los menores de cinco años. Este programa se transformó en el año 2000 en el Programa de Atención a la Salud de la Infancia, que beneficia a la población de 0 a 10 años de edad.
- El Programa *Oportunidades* que incluye acciones de apoyo financiero para las familias de menores ingresos económicos del país, que participan en acciones de educación, nutrición y salud.

- El *Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida*, creado en 2001, que incluye un conjunto de acciones para asegurar un embarazo planeado y deseado, una atención prenatal adecuada, un nacimiento con mínimos riesgos y una vigilancia estrecha del crecimiento y desarrollo de niños y niñas hasta los dos años de edad.
- La incorporación de acciones básicas de salud dirigidas a recién nacidos y a menores de cinco años en el *Catálogo Universal de Servicios de Salud del Seguro Popular*, mediante el cual se ha beneficiado desde el año 2003 a la población de escasos recursos económicos del país.
- *Avances en materia de planificación familiar*, cuyas acciones iniciaron oficialmente en el país en 1974. Se estima que hoy más del 74 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil utilizan un método de regulación de la fertilidad y que la tasa global de fecundidad disminuyó a poco más de 2 hijos por mujer.

El impacto de las acciones en este campo ha sido significativo. La cobertura de vacunación con esquema completo entre la población de un año de edad ha alcanzado niveles superiores a 95 por ciento en todo el país desde el año 2003. Además, en el caso particular de la vacunación contra sarampión, la cobertura entre la población de un año de edad se ha mantenido por arriba de 95 por ciento desde 2001. Como consecuencia, se mantiene erradicada la poliomielitis y, de acuerdo con los criterios de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se ha eliminado la difteria y el tétanos neonatal. Asimismo, se encuentran bajo control otras enfermedades como el sarampión, la tosferina, la parotiditis y la rubéola.



Por otra parte, se ha reducido de manera importante la mortalidad por infecciones respiratorias agudas y por enfermedades diarreicas, que en 1990 figuraban entre las primeras causas de mortalidad en los menores de cinco años (Gráfica 15). En el primer caso, la reducción fue 69.2 por ciento (de 142.9 defunciones por cada 100 mil menores de cinco años en 1990 a 44.0, en 2004), mientras que en la mortalidad por enfermedades diarreicas el descenso fue de 86.0 por ciento (de 155.1 defunciones por cada 100 mil menores de cinco años en 1990 a 21.7 en 2004).

**Gráfica 15** Mortalidad por enfermedades diarreicas agudas (EDAS) y por infecciones respiratorias agudas (IRAS) en menores de cinco años, 1990-2004



# 5 objetivo: Mejorar la salud materna

## Meta 6 Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O5M6-16</b> Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos)	89.0	83.2	72.6	62.4 (2004)	
<b>O5M6-17</b> Proporción de partos atendidos por personal de salud especializado	n.d.	n.d.	70.0	74.4	

**FUENTE:** Secretaría de Salud con base en datos del INEGI y nacimientos de CONAPO (incluye corrección por subregistro).  
Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva a partir de encuestas nacional sociodemográficas.

En México la mortalidad materna ha sido reconocida como un problema de salud pública y como una expresión de desigualdad y de rezago social que prevalece en diversas regiones, particularmente en el centro y sur del país. Para abatir este problema, en las últimas décadas se han instrumentado diversas estrategias que han contribuido a reducir la razón de mortalidad materna de 89.0 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados en 1990 a 62.4 en 2004, lo que representa un descenso de 26.6 por ciento en los últimos 15 años.

Uno de los principales objetivos en los programas nacionales ha sido mejorar la salud materna, por lo cual se han realizado diversos esfuerzos en este campo. En la década de los noventa el país adoptó y adaptó la iniciativa de la OPS y UNICEF denominada *Hospital Amigo del Niño y de la Madre*,

como una estrategia integral en beneficio de la salud del binomio madre-hijo. Asimismo, se institucionalizaron los *Comités de Estudio de la Mortalidad Materna*, que iniciaron su operación en el país en 1983, con el fin de mejorar la calidad del registro de las defunciones maternas y contribuir en el desarrollo de acciones para su reducción. En el periodo 1994-2000 se instrumentó el *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar*, con el fin de disminuir la morbilidad y la mortalidad materna y perinatal, entre otros objetivos, con particular énfasis en las áreas rurales. Adicionalmente se publicó la *Norma Oficial Mexicana de los Servicios durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido*, en la que se establecieron criterios y procedimientos uniformes de observancia obligatoria en todas las unidades médicas de los sectores público, social y privado.

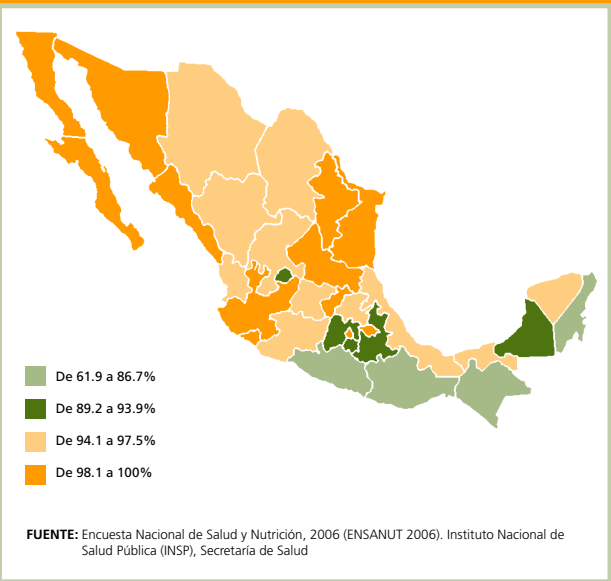
En los últimos seis años, la reducción de la mortalidad materna se ha convertido en una de las prioridades de la agenda pública. Como se ha dicho, el *Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida* contempla acciones puntuales para brindar información y servicios que garanticen un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones, así como la participación comunitaria, el establecimiento de redes sociales, el desarrollo y capacitación de los prestadores de servicios, la reingeniería de los servicios de salud para otorgar una atención integral, así como la práctica médica basada en evidencias científicas y en investigación operativa.

En el marco de las acciones para reducir los problemas de salud que afectan a los pobres, se han coordinado acciones con el *Programa Nacional de Salud Reproductiva*, que incluye estrategias para contribuir a que las parejas decidan de manera responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos, con absoluto respeto a sus derechos y a su libre decisión y de esta forma, reducir la incidencia de embarazos no planeados y sus posibles consecuencias. Asimismo, como parte de las políticas de desarrollo social, el Programa de Desarrollo Humano "*Oportunidades*" incluye la dotación de suplemento alimenticio a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, que viven en localidades con mayores niveles de pobreza. Por otra parte, intervenciones para asegurar la atención de las urgencias obstétricas y de partos complicados se han integrado al *Catálogo Universal de Servicios de Salud del Seguro Popular*.

Como resultado de estas acciones, durante el periodo 2000-2004 este indicador descendió a un ritmo promedio anual de 2.5 por ciento, casi al doble de lo observado en el quinquenio 1990-1995 (Cuadro 1). Sin embargo, para alcanzar esta Meta del Milenio para el 2015 se requiere reducir la mortalidad materna a un ritmo promedio anual de al menos 6.5 por ciento, lo que representa importantes desafíos para el Sistema de Salud en México.

La ENSANUT 2006 señala que el 93.4 por ciento de las mujeres con un hijo menor de un año fueron atendidas por un médico al momento del parto. No obstante, existen diferenciales importantes en el interior del país (Gráfica 16). En 12 entidades ubicadas en el centro-norte, entre 98.1 y 100 por ciento de las mujeres señalaron haber sido atendidas por un médico. En el extremo opuesto se encuentran Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo, con proporciones que van de 61.9 a 86.7 por ciento. Es importante reconocer, sin embargo, que en estos estados se ha presentado un avance

**Gráfica 16** Porcentaje de mujeres atendidas por un médico al momento del parto, según entidad federativa. México, ENSANUT 2006.



importante en este indicador en los últimos cinco años. Los estados con coberturas entre 94 y 97 por ciento se distribuyen en las tres regiones del país. Las entidades con porcentajes inferiores a 93.9 por ciento se ubican en el sur, salvo en el caso de Aguascalientes y Estado de México que se sitúan en el centro.

Para incrementar el ritmo de reducción de la mortalidad materna es fundamental contar con la voluntad de las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de consolidar las estrategias impulsadas en los últimos años e instrumentar otro tipo de acciones que respondan a las necesidades de cada entidad federativa y/o región. Debe otorgarse una especial atención a la reorganización de las redes de servicios, así como al fortalecimiento de la infraestructura de los hospitales para que cuenten con capacidad resolutive y personal calificado para la atención de las urgencias obstétricas durante las 24 horas del día, los 365 días del año. Adicionalmente, se requiere estrechar la coordinación con otras iniciativas, como el *Sistema de Protección Social en Salud*, la *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios* y el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*.

Un grupo de la población que merece especial atención son los adolescentes, ya que aproximadamente el 21 por ciento de los partos atendidos en unidades médicas y poco más del 13 por ciento de las defunciones maternas corresponden a mujeres menores de 20 años de edad. Por otra parte, debe enfatizarse en la importancia de las acciones de planificación familiar, así como en la participación activa del varón en la planeación, atención y seguimiento del embarazo, y en el cuidado de la mujer durante el puerperio.

Como se ha señalado en otros documentos, la reducción de la mortalidad materna no es tarea exclusiva de los servicios de salud, por lo que se deben realizar esfuerzos conjuntos con otro tipo de actores como la familia, la comunidad y la sociedad civil organizada.

**Cuadro 1** Mortalidad materna: Porcentaje promedio anual de cambio por periodo 1990-2004

Periodo	RMM al inicio del periodo	RMM al final del periodo	Porcentaje promedio anual de cambio
1990-1995	89.0	83.2	-1.3
1995-2000	83.2	72.6	-2.5
2000-2004	72.6	62.4	-2.5

FUENTE: Dirección General de Información en Salud/Secretaría de Salud

# 6

objetivo:  
**Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

## Meta 7 Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA para el año 2015.

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O6M7-18</b> Prevalencia de VIH en población general (porcentaje)	0.04 (1987)	n.d.	0.10 (2002)	n.d.	✓
<b>O6M7-18A</b> Prevalencia de VIH en hombres que tienen sexo con otros hombres (porcentaje)	15.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	✓
<b>O6M7-18B</b> Prevalencia de VIH en usuarios de drogas inyectables (porcentaje)	6.0 (1991-1997)	n.d.	n.d.	n.d.	✓
<b>O6M7-18C</b> Prevalencia de VIH en donadores (porcentaje)	0.7 (1987)	n.d.	0.03 (2002)	n.d.	✓
<b>O6M7-19</b> Incidencia de SIDA según año de diagnóstico (por 100 mil habitantes)	4.4	6.0	8.2	8.2 (2004)	✋
<b>O6M7-19A</b> Razón de casos nuevos de SIDA detectados en hombres por un caso detectado en mujer	6.1	6.6	4.6	4.5 (2004)	✓
<b>O6M7-20</b> Mortalidad por VIH/SIDA (por 100 mil habitantes)	1.8	4.3	4.2	4.5 (2004)	✓

n.d. No disponible

**FUENTE:** Centro Nacional para la Prevención y Control de VIH/SIDA.  
 Estimaciones de SSA/CENSIDA con base en Estudios Centinela.

*Ibidem.*

*Ibidem.*

Secretaría de Salud con base en datos de CENSIDA y CONAPO. Debido al subregistro y el retraso en la notificación, las cifras de los últimos años podrían variar en el futuro.

Estimaciones de SSA/CENSIDA con base en el Registro Nacional de Casos de SIDA.

Secretaría de Salud con base en datos de INEGI y CONAPO.

El SIDA se ha convertido en un problema público muy complejo, con múltiples repercusiones psicológicas, sociales, éticas, económicas y políticas que rebasan el ámbito de la salud. Desde el primer caso de SIDA en México diagnosticado en 1983 hasta el 31 de diciembre de 2005 se registraron de manera acumulada 102 mil 575 casos de SIDA, pero se estima que en esa fecha había alrededor de 182 mil personas infectadas por el VIH, de las cuales la gran mayoría son hombres que tienen sexo con hombres (HSH).

Del total de casos acumulados de SIDA, 92.1 por ciento han sido causados por transmisión sexual, 5.3 por ciento por vía sanguínea, 2.3 por ciento vía perinatal y 0.3 por ciento corresponden a la categoría combinada de hombres que tiene sexo con hombres y además son usuarios de drogas inyectadas (UDI). Sin embargo, los casos de SIDA ocasionados por transfusiones sanguíneas disminuyeron significativamente desde 1988, como resultado de las disposiciones legales que prohíben la comercialización de la sangre; desde 1999 no se ha diagnosticado ningún caso nuevo por esta vía.

Entre las acciones para alcanzar esta Meta, ya mencionadas en el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, destacan la expedición de la *Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana*, y la implementación del *Programa de Acción para la Prevención y el Control del VIH/SIDA*. Como parte de las políticas de prevención, se producen y difunden campañas de comunicación para promover el uso del condón. Para proteger los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA se han desarrollado campañas para difundir la *"Carta de derechos y obligaciones laborales de las personas que viven con VIH/SIDA"*. Asimismo, se promulgó la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, que constituye un instrumento jurídico valioso para promover la igualdad de oportunidades y trato.

Una de las metas del programa de acción es garantizar el acceso universal a la terapia antirretroviral, por lo que los recursos financieros destinados a este programa se han incrementado en forma significativa. Se ha negociado con la industria farmacéutica para obtener mejores precios, se han realizado gestiones para incorporar los antirretrovirales al Cuadro Básico de Medicamentos del Sector Salud y se han firmado convenios entre la federación y las entidades federativas para que se destinen recursos en apoyo a las acciones de prevención y atención de pacientes. Se estima que a finales del 2005 más de 30 mil personas viviendo con VIH/SIDA recibían tratamiento antirretroviral gratuito de parte de las instituciones.

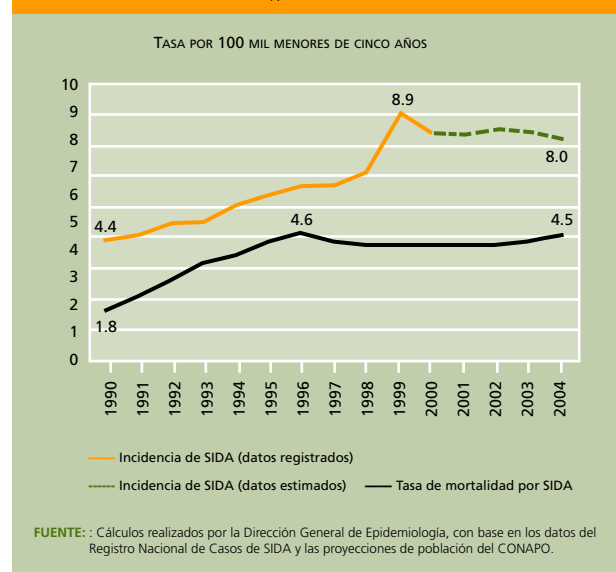
Como resultado de estas acciones, la prevalencia de VIH/SIDA en México se encuentra entre las menores del Continente Americano, pues se ha mantenido en 0.1 por ciento entre la población general y en 0.3 por ciento en la población de 15 a 49 años de edad, además aún se concentra en grupos específicos de la población, fundamentalmente en las zonas urbanas y en las ciudades más densamente pobladas, aún cuando en algunas áreas rurales y/o fronterizas existen las condiciones para disparar la epidemia. El mayor número de casos acumulados de SIDA se ha registrado en cuatro entidades federativas del país: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Jalisco.

En 1990 la incidencia de SIDA en México, según año de diagnóstico, se estimó en 4.4 casos por 100 mil habitantes y fue aumentando paulatinamente hasta alcanzar en 1999 su valor más alto (8.9 casos por 100 mil habitantes). En el siguiente año este indicador descendió a 8.2 y se estima que se ha estabilizado en alrededor de ocho casos por cada 100 mil habitantes (Gráfica 17). Es importante destacar, sin embargo, que el comportamiento de este indicador está influenciado por diversos factores, entre los que se encuentran la historia natural de la infección, el grado de registro y la oportunidad de la información, por lo que el impacto real de las acciones sólo se podrá evaluar en el mediano plazo. La Meta para el año 2015 es mantener este indicador entre cinco y siete casos nuevos por cada 100 mil habitantes, lo cual representa un desafío.

La mortalidad por esta causa aumentó de 1.8 a 4.3 defunciones por cada 100 mil habitantes durante el periodo 1990-1995, pero a partir del siguiente año este indicador se ha mantenido prácticamente estable con valores que oscilan entre 4.2 y 4.5 (Gráfica 17). Se estima que este indicador iniciará su descenso en los próximos años como producto de la política de gratuidad en el tratamiento antirretroviral incorporada en el país en el 2003, que contribuirá a aumentar la esperanza y la calidad de vida de las personas que viven con VIH/SIDA, por lo que se pronostica que para el año 2015 la mortalidad por esta causa descenderá a 3.5 defunciones por cada 100 mil habitantes.

Para continuar avanzando en el abatimiento de este problema, los principales retos del programa son, entre otros: mantener el acceso universal a tratamiento con antirretrovirales, implementar acciones para mejorar la calidad de la atención integral en SIDA, abatir el subregistro e identificar a las personas con VIH que aún no conocen su estatus serológico, lograr un mayor financiamiento para la prevención del VIH/SIDA y disminuir el estigma y discriminación que se relacionan con la enfermedad.

**Gráfica 17** Incidencia de casos de SIDA por año de diagnóstico y mortalidad por SIDA (defunciones por cada 100 mil habitantes), 1990-2004.



## Meta 8 Haber detenido y comenzado a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves para el año 2015.

**Meta “Más allá de la Metas del Milenio” 8.B:** Disminuir a 5.5 casos de tuberculosis por 100 mil habitantes y reducir a 1.5 la mortalidad por este padecimiento.

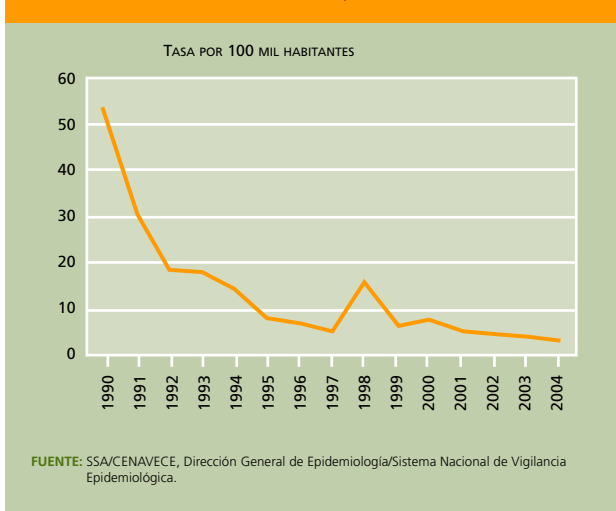
INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O6M8-21</b> Incidencia de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	53.3	8.1	7.5	3.2 (2004)	Meta adicional 3.0 o menos
<b>O6M8-22</b> Proporción de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión del <i>Plasmodium vivax</i> en un año	n.d.	76.0 (1999)	80.0	100.0 (2004)	✓
<b>O6M8-23</b> Incidencia de casos de tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes en un año	17.3	22.7	18.3	16.1 (2004)	Meta adicional 5.5
<b>O6M8-23A</b> Incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes)	14.3	18.7	15.7	16.1 (2004)	✓
<b>O6M8-24</b> Mortalidad por tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes	7.5	5.2	3.4	2.5 (2004)	Meta adicional 1.5
<b>O6M8-24A</b> Mortalidad por tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes de 15 años y más)	10.9	7.1	4.6	3.2 (2004)	✓

**FUENTE:** Secretaría de Salud con base en el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y CONAPO.  
 Secretaría de Salud con base en el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y los Sistemas Estatales de Salud.  
 Secretaría de Salud con base en el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Proyecciones de población de CONAPO.  
*Íbidem.*  
 Secretaría de Salud con base en datos INEGI y proyecciones de población de CONAPO.  
*Íbidem.*

### Paludismo

Las acciones realizadas para combatir el paludismo han tenido un impacto exitoso y se ha avanzado significativamente en el cumplimiento de la Meta establecida para el año 2015. La tasa de incidencia de paludismo se redujo de 53.3 casos por 100 mil habitantes en 1990 a 3.2 en 2004 (Gráfica 18). Además, durante los últimos seis años en 17 estados la transmisión ha sido eliminada, en seis ha habido una disminución significativa, en cinco está controlada y sólo en cuatro la transmisión aún es inestable.

**Gráfica 18** Incidencia de casos de paludismo, 1990-2004



La Meta para el año 2015 es mantener la incidencia de paludismo en menos de tres casos por 100 mil habitantes, para lo cual se debe insistir en la vigilancia y el tratamiento oportuno de casos, particularmente porque el riesgo de brotes es relativamente alto por los movimientos constantes de la población de sur a norte. Asimismo, es fundamental continuar fomentando la participación de diversos grupos de la población, tanto en las acciones comunitarias para la prevención y el control del paludismo, como en la certificación de las áreas geográficas que han logrado la eliminación de la transmisión. Particular atención merece, la consolidación del *Programa Regional con Centroamérica* para asegurar la continuidad de la cooperación técnica e impulsar iniciativas que permitan avanzar en el combate a este problema de salud.

Las acciones de prevención y control del paludismo ya han sido mencionadas en el documento *“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005”*. A manera de repaso, destacan:

- El *Plan de Acciones Intensivas Simultáneas*, implementado en 1989 especialmente en localidades hiperendémicas, que se reflejó en una disminución de 88.2 por ciento en el número de casos durante el periodo 1990-1997 (de 44, 513 en 1990 a 4,808 en 1997);
- El *Tratamiento Focalizado*, implementado en 1999 como un modelo integral de estratificación epidemiológica, que logró la cifra más baja en la historia (2,967 casos en 2005, de los cuales 99.25 por ciento corresponden a *P. vivax* y 0.75 por ciento a *P. falciparum*);

- El *Programa de Acción para la Prevención y el Control del Paludismo* (2001-2006) en cuyo marco se aprobó en 2004 el *Acuerdo por el que se establece la Certificación de Áreas Geográficas que han logrado la eliminación de la Transmisión del Paludismo*; y finalmente,
- El *Plan Frontera Sur* en las 11 entidades federativas que forman parte de la ruta de paso obligado de indocumentados provenientes de Centroamérica, que incluye acciones para la búsqueda activa, detección, diagnóstico, manejo y tratamiento de casos importados y graves de paludismo, para el periodo 2003-2007.

### Tuberculosis

Como resultado de las acciones instrumentadas para prevenir y controlar la tuberculosis, la tasa de incidencia de esta enfermedad disminuyó de 24.8 casos registrados por cada 100 mil habitantes en 1997 (año en el que alcanzó su mayor nivel durante el periodo analizado), a 16.1 en 2004, lo que representa una reducción de 35.0 por ciento en siete años. Comparado con la tasa de incidencia de 1990, el valor registrado en 2004 significa una disminución de 6.9 por ciento, lo que muestra que México detuvo y comenzó a reducir este problema de salud, conforme a lo establecido en la Meta 8 del Milenio. No obstante, el país se ha planteado el reto de disminuir la incidencia de este padecimiento a únicamente 5.5 casos por cada 100 mil habitantes en el año 2015.

El impacto en la reducción de la mortalidad ha sido más significativo, pues durante el periodo 1990-2004 el número de defunciones por cada 100 mil habitantes se redujo de 7.5 a 2.5, lo que representa una disminución de poco más del 66 por ciento (Gráfica 19). Además, la tuberculosis ya no figura dentro de las 20 principales causas de muerte en el país. Pese a ello, México se ha comprometido a reducir la mortalidad por este padecimiento a 1.5 defunciones por cada 100 mil habitantes en el año 2015, lo que representa un reto de gran magnitud, particularmente por las complicaciones en el control de la tuberculosis, asociadas con el

incremento de VIH/SIDA y Diabetes Mellitus, así como a la farmacorresistencia al tratamiento.

Como se ha mencionado en el documento *“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005”*, el *Programa de Acción para la Prevención y el Control de la Tuberculosis* está orientado a mejorar la calidad de vida de la población, mediante un conjunto de acciones de protección, atención y curación de excelencia, integradas en nueve componentes, tres sustantivos orientados a la población y seis estratégicos enfocados al personal y a los servicios de salud.

El programa incluye la estrategia denominada *Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado (TAES)*, cuya cobertura alcanza a más del 95 por ciento de los enfermos. En forma complementaria, se cuenta con la RED-TAES de enfermería, que es la más grande en América Latina.

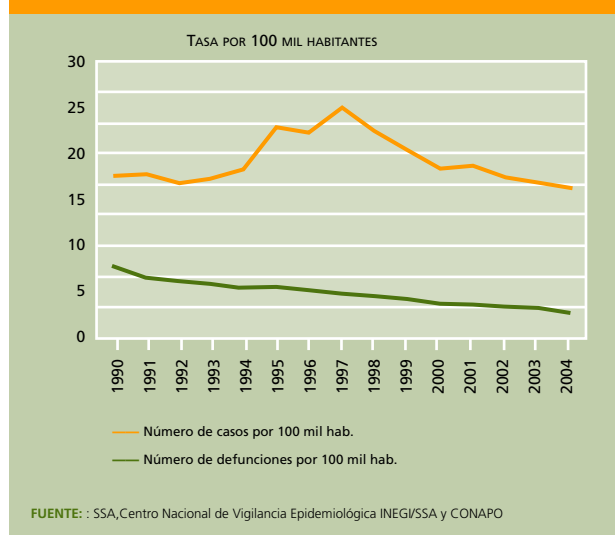
Asimismo, la estrategia *TAES-plus* se implementó para la atención de casos farmacorresistentes, que considera la integración de Comités Estatales con participación de personal altamente calificado para revisar detalladamente cada caso de tuberculosis y dictaminar el procedimiento a seguir en cada caso. En apoyo a esta estrategia se cuenta con una red nacional de laboratorios locales para realizar diagnósticos básicos y especializados de tuberculosis. Se dispone también de un modelo de control de calidad nacional, avalado por los Centros de Prevención y Control de Enfermedades de Estados Unidos de América.

Durante los últimos años, se ha intensificado la búsqueda activa de casos mediante acciones específicas en grupos vulnerables (migrantes, jornaleros agrícolas, indígenas, personas viviendo con VIH/SIDA, entre otros). Ante la detección de un caso, se ha establecido la obligatoriedad de estudiar todos los contactos, lo que ha permitido analizar y otorgar tratamiento a más del 95 por ciento de los mismos, con un promedio de 4.2 casos por contacto.

Para disminuir la incidencia de casos, particularmente los relacionados con tuberculosis meníngea, el *Programa Universal de Vacunación* incluye la aplicación gratuita de la vacuna BCG a todos los recién nacidos. Además en el escenario internacional se han establecido alianzas estratégicas en la lucha contra la tuberculosis. México es el primer país en América Latina en integrar el *Comité STOP-TB*, conformado por organizaciones sociales y civiles.

Para continuar avanzando en este campo de la salud, se requiere entre otras cosas: 1. Garantizar la vacunación contra la tuberculosis en la población infantil; 2. Garantizar al 100 por ciento la cobertura universal de la estrategia TAES, así como los insumos necesarios para la operación continua del programa; 3. Consolidar la Red TAES de enfermería y la estrategia TAES plus; 4. Consolidar las acciones con otros programas de salud pública dirigidos a grupos vulnerables de la población (migrantes, reclusos, adultos mayores con diabetes, personas viviendo con SIDA, entre otros); 5. Fortalecer las acciones de búsqueda intencionada y atención integral del binomio SIDA/Tuberculosis; y 6. Coordinar esfuerzos con otras instituciones y organizaciones de los distintos sectores, en el desarrollo de estrategias, lineamientos normativos y guías de operación del programa.








**Gráfica 19** Incidencia de casos de tuberculosis y mortalidad por tuberculosis (defunciones por cada 100 mil habitantes), 1990-2004



objetivo:

# Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

**Meta 9** Incorporar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O7M9-25</b> Proporción de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas	n.d.	34.3 (1993)	n.d.	33.5 (2002)	
<b>O7M9-26</b> Proporción de superficie nacional ocupada por Áreas Naturales Protegidas	2.9	5.5	8.7	9.6	
<b>O7M9-26A</b> Proporción de superficie ocupada por Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre	n.d.	3.0 (1997)	7.8	12.0	
<b>O7M9-27</b> Uso de energía por unidad del PIB (Intensidad energética)	4.5	4.5	4.0	3.9 p/ (2004)	
<b>O7M9-28</b> Emisiones de bióxido de carbono per cápita	3.6	3.7 (1994)	4.0	3.8 (2002)	
<b>O7M9-28A</b> Sustancias agotadoras del ozono estratosférico per cápita	0.26	0.07	0.06	0.04	
<b>O7M9-29</b> Proporción de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar	23.4	20.7	19.8	15.8 p/ (2006)	

n.d. No disponible.

p/. preliminar.

**NOTA:** Las cifras del indicador O7M9-25 cambiaron respecto a las reportadas en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" debido a que se recalcularon zonas cubiertas por bosques y selvas. Las cifras del indicador O7M9-26A cambiaron respecto a las reportadas en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" como resultado de la revisión y actualización de la información disponible. Las cifras del indicador O7M9-28 cambiaron respecto a las reportadas en "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005" debido a que recientemente se publicó un nuevo inventario de emisiones, por lo que se recalcularon las emisiones de años anteriores.

**FUENTE:** INEGI. Cartografía de Uso del Suelo y Vegetación Series II y III.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dirección General de Vida Silvestre.

Secretaría de Energía. Balance Nacional de Energía.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2002.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Unidad Protectora de la Capa de Ozono. XI y XII Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000 y I Censo de Población y Vivienda, 1995.

INEGI, XI y XII Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000. INEGI, I Censo de Población y Vivienda, 1995. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para proteger el ambiente y manejar de manera sostenible los recursos, y a los resultados favorables que han tenido varios de los programas implementados, no se ha logrado detener ni revertir el deterioro ambiental acumulado durante las décadas en las que el componente ambiental estuvo prácticamente ausente de las políticas de desarrollo. La deforestación, la degradación de los suelos, el deterioro de los ecosistemas naturales y los problemas derivados de los desechos que se vierten a la atmósfera, a los suelos y al agua siguen siendo una realidad en el país. Para dar una idea de la magnitud del problema, el INEGI ha calculado que los costos totales por agotamiento y degradación ambiental –que es una medida de desgaste del capital natural– fueron en el año 2004 de 712 mil millones de pesos. Cada año, durante la última década estos costos representaron una cantidad cercana al 10 por ciento del PIB nacional; un costo muy elevado.

En el periodo de 1993 a 2002, la superficie de bosques y selvas disminuyó en poco más de 1.5 millones de hectáreas, con todas las implicaciones negativas sobre la biodiversidad y servicios ambientales que ello conlleva. Durante este periodo también se redujo la integridad de los bosques y selvas remanentes. Para el año 2002, por ejemplo, únicamente menos del 35 por ciento de las selvas remanentes estaban a salvo de mostrar signos visibles de perturbación.

La superficie protegida bajo la modalidad de Área Natural Protegida (ANP) se incrementó de manera importante pasando del 2.9 por ciento de la superficie nacional en 1990 a 9.6 por ciento en el año 2005. A pesar que en los últimos cinco años no se incrementó tanto la superficie en comparación con lo ocurrido cinco años antes, durante este periodo se avanzó en la consolidación de las ANP existentes, ya que para muchas de ellas se elaboraron programas de manejo y se les dotó de presupuesto y personal para atenderlas. Las 154 ANP federales decretadas hasta el 2005 cubrían 18.8 millones de hectáreas. La generación de ingresos económicos por permitir ciertas actividades productivas dentro de las ANP no debe poner en riesgo su función principal que es la conservación. No obstante que las ANP han mostrado ser una forma efectiva de promover la conservación de la biodiversidad, es necesario complementar esta estrategia con otras formas de protección de la naturaleza. Los programas de pago por servicios ambientales que recompensan a los propietarios de tierras por mantener los servicios ambientales como la captación de agua, protección de la biodiversidad y captura de carbono, son un buen ejemplo de programas de este tipo. Las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), un instrumento que promueve el uso sostenible de la vida silvestre y, de manera indirecta la conservación, ha crecido significativamente desde su creación en 1997 a tal grado que hoy se encuentran bajo esta modalidad de manejo una mayor superficie que las ANP (23.7 millones de hectáreas).

Los indicadores que están relacionados con consumo energético y sus efectos mostraron resultados positivos. La intensidad energética, es decir, el uso de energía por unidad del PIB, sigue registrado una pequeña pero constante dismi-

nución. De 1990 al 2004 pasó de 4.5 a 3.9 Kilojoules (cifra preliminar) sobre cada peso producido. Las emisiones de bióxido de carbono per cápita, el principal gas causante del efecto invernadero, se mantuvieron relativamente constantes en los últimos años. A pesar de que hubo un incremento neto en la emisión total de CO<sub>2</sub> (en 1990 se emitieron alrededor de 307 millones de toneladas, mientras que en el año 2005 se reportaron 393 millones de toneladas) la tasa de crecimiento fue menor que el incremento poblacional y el PIB, lo que muestra un signo positivo en términos de la eficiencia de los procesos. El uso de leña como combustible, aunque sigue siendo una práctica extendida, sigue disminuyendo. En 1990 poco más del 23 por ciento de los ocupantes de viviendas particulares usaba carbón o leña como combustible, en contraste con el 15.8 por ciento estimado preliminarmente para 2006.

El consumo ponderado (per cápita) de las sustancias químicas conocidas genéricamente como sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAO) se redujo considerablemente a partir de 1990. Esta reducción se debió tanto a la disminución en el consumo de aquellas con mayor potencial de agotamiento (por ejemplo, clorofluorocarbonos y halones), como al incremento en el uso de sustancias alternativas con bajos potenciales de agotamiento, como los hidroclorofluorocarbonos. En 1990 se consumían 0.26 kilogramos de SAO por persona, en contraste con los 0.04 kilogramos por habitante en 2005.

Aunque el Objetivo 7 es el único enfocado a los temas ambientales, la degradación del ambiente y los recursos naturales afecta el cumplimiento de los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio. La evolución de los *Ecosistemas del Milenio*, un estudio reciente realizado por encargo de las Naciones Unidas, documentó ampliamente tanto las tendencias de deterioro de los ecosistemas como sus efectos negativos asociados. Uno de los mensajes más importantes de este estudio es que, independientemente de los adelantos tecnológicos, la humanidad seguirá dependiendo de los bienes y servicios de los ecosistemas naturales. La composición de la atmósfera, la formación del suelo necesario para producir los alimentos que consumimos, la regulación del clima y el ciclo hidrológico, y muchos otros bienes ecológicos son el resultado de procesos que tienen lugar en los ecosistemas y sin los cuales no sería posible nuestra existencia.

La sostenibilidad ambiental es un tema complejo que va más allá de lo estrictamente ambiental, ya que muchas de las presiones sobre el ambiente y, en algunos casos las soluciones, están relacionadas con acciones de las áreas sociales y económicas. Los indicadores incluidos en los ODM no cubren la amplia gama de temas y retos que enfrentan los países en esta materia. En ese sentido, es importante no olvidar que mostrar tendencias favorables en los indicadores incluidos en esta iniciativa no significa necesariamente sostenibilidad ambiental. Es necesario complementar esta lista de indicadores con otros que incluyan temas importantes como la integridad de mares y costas, el manejo adecuado de recursos naturales incluidos los pesqueros, la degradación de los suelos y la pérdida de la biodiversidad y sus servicios ambientales, por citar sólo algunos ejemplos. En el marco de

la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, México ha participado en un esfuerzo en este sentido y publicó recientemente su informe de avance 2005.

Resulta fundamental evitar que la satisfacción de las necesidades económicas o sociales de la población implique una mayor degradación ambiental. A mediano o largo plazo, la destrucción del ambiente juega en contra del

desarrollo futuro de las naciones; en este contexto, resulta indispensable fortalecer los instrumentos de planeación ambiental incluyentes que promuevan un desarrollo económico y social compatible con las aptitudes y capacidades de cada región incorporando, de manera conjunta, los diferentes intereses de la sociedad y la conservación de los recursos naturales.

## Meta 10 Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015.

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O7M10-30</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	87.1	✓
<b>O7M10-31</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica	58.6	69.2	72.8	83.4	✓

FUENTE: INEGI. XI y XII Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y I y II Censo de Población y Vivienda 1995, 2005. *Ibidem.*

En el rubro de cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado los avances registrados son satisfactorios por lo que puede confiarse que se alcanzará la Meta fijada. La cobertura de agua potable, incluyendo la disponible a través de agua entubada dentro del predio o la vivienda aumentó de 75.4 por ciento en 1990 a 87.1 por ciento en el año 2005. En los últimos cinco años (2000-2005) se incorporaron a este servicio alrededor de 7.6 millones de habitantes. La cobertura de alcantarillado y drenaje se incrementó sustancialmente en los últimos cinco años pasando de 72.8 por ciento en el año 2000 a 83.4 por ciento en el 2005.

Estos avances, sin embargo, no significan un manejo sustentable del agua. Muchas zonas del país sufren problemas de sobreexplotación de acuíferos debido a la intensa

extracción de este recurso para satisfacer necesidades agrícolas, urbanas e industriales, y la mayor parte de los ríos y lagos del país presentan problemas de contaminación como consecuencia de las descargas de aguas residuales urbanas e industriales, del arrastre de sedimentos fomentados por la deforestación, la degradación de los suelos y por la incorporación de fertilizantes y agroquímicos derivados de las actividades agrícolas y pecuarias. De no detenerse el deterioro de los cuerpos de agua, el desarrollo del país se verá afectado en el futuro cercano. El reto principal es que la satisfacción de las necesidades de agua, tanto las relativas a los servicios básicos como las de las actividades productivas, no sea a costa del deterioro de los ecosistemas acuáticos y sus servicios ambientales.

## Meta 11 Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de viviendas precarias para el año 2020

Aunque todavía no se cuenta con información suficiente y adecuada para medir la evolución en el cumplimiento de esta Meta, es posible asegurar que se ha avanzado. Por un lado, el tema de la pobreza urbana ya es parte de la agenda pública, por lo que se han implementado políticas y programas para reducirla. Entre las acciones que destacan está el programa *Habitat*, con presencia en casi mil zonas de atención prioritaria ubicadas en asentamientos precarios. Este programa fue descrito con amplitud en el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. Los logros de *Habitat* a la fecha son diversos; como ejemplos está la construcción o mejoramiento de redes de agua potable y de alcantarillado, que superaron los 760 mil y un millón de metros lineales, respectivamente.

Sin embargo, uno de los desafíos principales en materia del mejoramiento de las condiciones de vida en asentamientos

urbanos precarios es la falta de información adecuada de los mismos. Se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, pero éstas no permiten hacer un diagnóstico completo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades. Tampoco se cuenta con información suficiente para determinar con exactitud las características de las zonas de asentamiento precarias e irregulares.

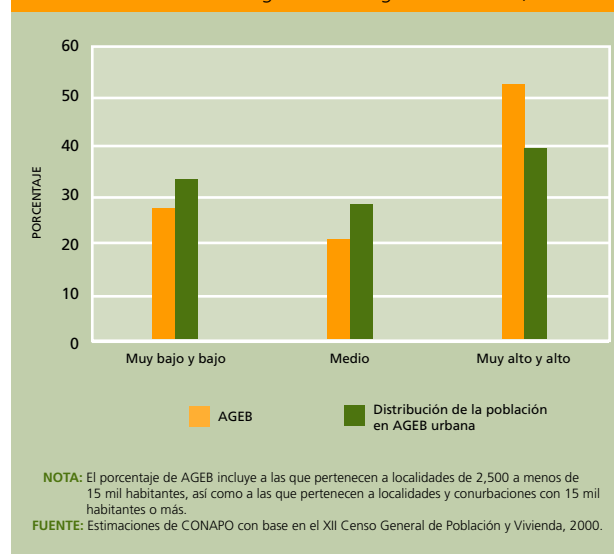
En respuesta a lo anterior, durante el segundo semestre de 2005, SEDESOL inició un proceso de recopilación de información en 13 centros de población, mismos que son parte del Sistema Urbano Principal (SUP) conformado por ciudades con más de 50 mil habitantes. Asimismo, el

CONAPO integró el *índice de marginación urbana*, que incorpora cinco dimensiones del bienestar de la población que habita en las ciudades,<sup>9</sup> con las que se busca conocer el porcentaje de la población urbana que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. De esta forma, este índice permite diferenciar las *Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB)* urbanas que carecen de algunos de los satisfactores básicos del bienestar. Desafortunadamente, no todas las variables utilizadas en este índice son captadas con una periodicidad de corto plazo, por lo que solo puede actualizarse cada 10 años<sup>10</sup> con los censos de población y vivienda.

Algunos resultados del cálculo de este índice se presentan en la Gráfica 20, en la que muestran las AGEB de acuerdo con el grado de marginación. Se aprecia que de las 34 mil 061 AGEB urbanas del país, el 52.3 por ciento presenta un grado de marginación muy alto y alto, 20.8 por ciento medio, 26.9 por ciento muy bajo y bajo. Con relación al volumen de la población residente, se aprecia que 29.1 millones de mexicanos viven en AGEB urbanas de muy alta y alta marginación (39.4 por ciento de la población residente en AGEB urbanas), mientras que 24.4 millones residen en AGEB urbanas de baja y muy baja marginación (33.1 por ciento de la población residente en AGEB urbanas).

Sin duda, el índice de marginación urbana sintetiza algunas de las carencias de la población que vive en las ciudades, pero no permite conocer plenamente las características de los asentamientos precarios, ni hacerlo en periodos cortos.

**Gráfica 20** Distribución de las AGEB urbanas y de su población de acuerdo al grado de marginación urbana, 2000.



Por ello, en aras de reducir la desigualdad y la diferenciación socio-espacial de los asentamientos informales en el medio urbano resulta fundamental ampliar la información en la materia, con acciones como la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país. Esto permitiría mejorar el diseño de programas sociales dirigidos al logro de la Meta 11 del milenio.

**9** La estimación del índice uso como fuente de información el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Los indicadores utilizados para integrarlo son:

- Para la dimensión de salud: porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud y porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres entre 15 y 49 años de edad;
- Para la dimensión de educación: porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción post-primaria;
- Para la dimensión de vivienda: porcentaje de viviendas particulares sin drenaje, sin agua entubada dentro de la vivienda, con techos de materiales ligeros, naturales o precarios, sin refrigerador, y con algún nivel de hacinamiento.
- Para la dimensión de ingresos: porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.
- Para la de género: porcentaje de mujeres entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo nacido vivo.

**10** Para actualizar el indicador al menos cada cinco años sería necesario recomponer las variables para prescindir de aquellas que no se han captado en los conteos de población y vivienda realizados desde 1995 entre censo y censo, cuestión que la SEDESOL intentará con los datos del Censo de 2005. Sería deseable contar con información del porcentaje de viviendas particulares con techos de materiales ligeros, naturales o precarios con una periodicidad menor al de los censos.



objetivo:  
**Fomentar la  
 asociación  
 mundial para  
 el desarrollo**

Las acciones llevadas a cabo para cumplir con el Objetivo 8 fueron desarrolladas en el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*.

Por ello, en esta sección únicamente se actualizarán los resultados de las mismas, así como la información de los indicadores correspondientes a las Metas 16 y 18.

**Meta 12:** Consolidar un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas predecibles y no discriminatorias.

El Plan Puebla Panamá se ha consolidado como un instrumento para la integración regional, basado en la coordinación de acciones con los gobiernos de los siete países de Centroamérica, a los que se ha sumado recientemente Colombia, y con los nueve estados del Sur-Sureste de México.

Por su parte, en el marco de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano en junio de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de México y Centroamérica acordaron impulsar el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica, con lo que se fortalecerán las acciones de cooperación para la vigilancia, prevención y control principalmente del dengue, dengue hemorrágico y paludismo. Otros proyectos que impulsa la Iniciativa Mesoamericana son: el Proyecto Mesoamericano para el Abordaje Integral de las Poblaciones Móviles en VIH/SIDA, el Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica; el Sistema de Información de Demanda de Capacitación en Mesoamérica, el Proyecto Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica, el Programa Multisectorial de Fortalecimiento de la Inversión (Guatemala), el Proyecto de

Consolidación de las Acciones de Mejoramiento de la Formación Inicial de Docentes de la Educación Primaria o Básica, y el Programa Mesoamericano de Promoción y Difusión de la Cultura Popular.

Asimismo, el Consejo Mesoamericano para la Competitividad ha definido acciones puntuales para resolver los obstáculos para la competitividad de la región, tales como: la difusión de normatividad aplicable a servicios de transporte, la mejora de procedimientos e infraestructura logística en puertos fronterizos, el impulso a encadenamientos y conglomerados productivos, la transferencia tecnológica, el establecimiento de una red mesoamericana para el análisis y monitoreo de la competitividad, y la difusión e integración de productos financieros que aprovechen las fortalezas de la banca de desarrollo y de la banca local.

Finalmente, el Gobierno de México ejecuta el Proyecto *Reconocimiento internacional de los sistemas de acreditación de los países de América para facilitar el Libre Comercio de la Región*, cuyo objetivo es reducir las barreras técnicas y facilitar el libre comercio.

### El papel de México en el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas

México promueve el fortalecimiento del multilateralismo y una reforma integral de las Naciones Unidas, por lo que participa en diversas iniciativas, como el Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas, la Red de Líderes en apoyo a la Reforma y el Movimiento Unidos por el Consenso. Destaca que el Secretario General de la ONU Kofi Annan agradeció al Presidente Vicente Fox por la contribución del Grupo de Amigos, al que le solicitó que continuara participando en la instrumentación de las Metas acordadas.

México también formó parte del Grupo de Trabajo encargado de conciliar posiciones sobre los temas que fueron objeto de intensas negociaciones para la conclusión del Documento Final de la Cumbre de 2005. Estos temas fueron: 1) terrorismo, 2) consejo de derechos humanos, 3) responsabilidad de proteger, 4) desarme y no proliferación, 5) comisión de consolidación de la paz, 6) reforma del Secretariado y 7) desarrollo.

El país también participó activamente en las negociaciones para el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, siendo electo por la Asamblea General (9 de mayo de 2006) como miembro fundador y electo por unanimidad como su primer Presidente (19 de mayo). La participación de México en el Consejo se orienta hacia la construcción de un órgano especializado que se distinga por su trabajo transparente, eficaz, fructífero, y encaminado siempre hacia el avance efectivo de los estándares internacionales de derechos humanos. Además, México ha impulsado consistentemente la idea de crear un mecanismo de revisión periódica de la situación de los derechos humanos en todos los países.

México también es parte de la Red de Líderes convocada por el Primer Ministro de Suecia en septiembre de 2005; ésta tuvo como objetivo impulsar la reforma de la ONU a través de contactos estrechos entre sus miembros y el Presidente de la Asamblea General, promoviendo consensos al más alto nivel político.

Asimismo, México participa del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) que busca lograr una reforma integral del Consejo de Seguridad (CS) con el mayor acuerdo posible. La propuesta del MUC consiste en ampliar la membresía

del CS únicamente en la categoría de miembros no permanentes, promoviendo la reelección inmediata y otorgando un papel específico a los grupos regionales en determinar los criterios y modalidades para la elección y reelección de los miembros no permanentes.

### La participación de México en el financiamiento del desarrollo

México ha logrado ampliar y profundizar sus relaciones económicas exteriores. Se ha participado en negociaciones de instrumentos bilaterales y multilaterales de libre comercio y de promoción y protección recíproca de inversiones; de acuerdos para impedir la doble tributación y otros de carácter sectorial que tengan por finalidad facilitar los intercambios de bienes y servicios. Asimismo, se ha buscado mejorar las relaciones de México con los diferentes organismos y foros económicos multilaterales (OMC, APEC, PECC, Unión Europea, EFTA, Davos, Grupo de los 8, Grupo de los 15, G-77, OCDE, AEC, entre otros).

El país fue "facilitador" de todos los eventos relacionados con la Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo que se realizaron en 2005. Por iniciativa de México, en el marco de la Cumbre Mundial de 2005 se llevó a cabo la Reunión Especial sobre Financiación para el Desarrollo. Asimismo, México participó en la Reunión de Alto Nivel del ECOSOC con las Instituciones de Bretton Woods, la OMC y la UNCTAD, en abril de 2006. Ahí se abordó la importancia de lograr el incremento de Asistencia Oficial al Desarrollo acordado en el Consenso de Monterrey y en el Documento Final de la Cumbre de 2005, así como la mejora de la efectividad de la ayuda mediante la armonización de los procedimientos de asignación de recursos para el desarrollo.

Como parte de la participación del país en la UNCTAD, el Comité sobre Acceso a Mercados examina una propuesta que presentó México para la elaboración de certificados de origen. Asimismo participa en el "Grupo Piloto sobre las Contribuciones de Solidaridad a favor del Desarrollo", dedicado al examen, identificación y difusión de mecanismos innovadores de financiamiento para combatir la pobreza y el hambre.

## Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

A partir del 2005, nuestro país ha impulsado la cooperación con países de África. De conformidad con el *Programa de Acción a favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010*, el Gobierno de México mantiene lazos de colaboración con Angola, Guinea Ecuatorial, Senegal y Sudán.

Asimismo, México instrumenta el *Programa de Cooperación Técnica y Científica con Haití*, en el marco del cual se

ejecutan seis proyectos de cooperación. Igualmente, México participa en el *Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM)*, mediante el cual se impulsa la integración, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de la Región. El país comparte recursos y colabora en la generación de capacidades a fin de generar las economías de escala necesarias para el suministro de energía a precios competitivos que favorezcan la atracción de inversiones.

### Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), actualmente el Gobierno Mexicano ejecuta cinco proyectos con Bahamas en materia de medio ambiente, recursos naturales y pesca, turismo; educación técnica y especialidades. Con Dominica desarrolla dos proyectos en el sector agropecuario, así como en

salud y seguridad social. En el marco del *Programa de Cooperación Bienio 2005-2007* con Jamaica se realizan 24 proyectos. Con San Vicente y Las Granadinas se ejecutan cuatro en materia de comunicaciones y transportes y gestión pública, y tres proyectos con Trinidad y Tobago en el sector agropecuario.

### Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O8M16-46</b> Tasa de desempleo abierto de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años	4.0 (1991)	8.3	5.0	6.6	

FUENTE: INEGI - STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 1990, 1995 y 2000. INEGI - STPS, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2005.

En los últimos años, el nivel de la desocupación de los jóvenes ha mostrado varias fases. La primera de ellas de crecimiento en 1995 (8.3 por ciento), derivado de la crisis económica de 1994-1995, para disminuir paulatinamente en los años subsiguientes hasta alcanzar su menor nivel en 2000 (5.0 por ciento).

Una segunda etapa, con un crecimiento sostenido de la desocupación a partir de 2002 y que alcanzó su máximo nivel en el tercer trimestre de 2005 (7.7 por ciento). A partir del cierre de 2005, se inició una tercera etapa con una disminución gradual, que se ha mantenido hasta el segundo trimestre del 2006, y ubica a ese indicador en el 6.6 por ciento.

La desocupación de los jóvenes ha crecido en los mismos periodos que los demás grupos de población, aunque su magnitud es mayor y la brecha entre ambos grupos ha aumentado en los últimos 10 años. Lo anterior se debe a la

creciente cantidad de jóvenes que se están incorporando al mercado laboral y sus mayores niveles de escolaridad. Pese a la presión demográfica que ejercen los jóvenes sobre el mercado laboral, este efecto se ha atenuado ya que muchos de ellos han optado por la continuidad en los estudios; sin embargo, en algunos años comenzarán a incorporarse en mayor medida, por lo que es indispensable fortalecer las políticas económicas para fomentar la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo a ritmos mucho más acelerados que los actuales, así como diseñar políticas y programas de apoyo para facilitar su incorporación a empleos de calidad.

Finalmente, merece especial mención la participación de México en el Proyecto *Seguimiento de las redes de trabajo de Jóvenes Emprendedores: Enlaces para Nuevos Exportadores*, tendiente a fomentar el autoempleo de jóvenes menores de 35 años.

### Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

INDICADORES	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos?
<b>O8M18-48</b> Número de líneas telefónicas por 1,000 habitantes	64	96	124	188	
<b>O8M18-49A</b> Número de computadoras personales por 1,000 habitantes	n.a.	25.0	57.6	134.7	
<b>O8M18-49B</b> Número de usuarios de Internet por 1,000 habitantes	n.a.	1	51	174	

n.a. No aplica.

FUENTE: Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, Comisión Federal de Telecomunicaciones. Cifras revisadas desde 2000. A partir de 1999 incluye a los nuevos concesionarios de telefonía local. Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, COFETEL, con información de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares, INEGI. *Ibidem*.

A partir de 1990 comienzan los procesos de liberalización y promoción de la competencia que permitirían un incremento en la oferta y cobertura de los servicios de telecomunicaciones, así como una reducción importante en sus precios.

En los últimos quince años el producto interno bruto de telecomunicaciones ha crecido a un ritmo superior al de la economía en su conjunto, llegando a alcanzar en algunos años tasas del 20 por ciento; de 2000 a 2005 duplicó su valor, lo que no ha pasado con el resto de la economía. Asimismo, la importancia del sector telecomunicaciones se ve reflejada en el incremento de su participación en el producto interno total, la cual prácticamente se ha duplicado durante los últimos cinco años. Para el primer semestre de 2006 el sector telecomunicaciones representaba el 5.4 por ciento del PIB, mientras que para el 2005 fue de 4.9 por ciento.

En lo que se refiere a la cobertura de servicios, como resultado de la apertura a la competencia en el sector las líneas fijas por cada 1000 habitantes pasaron de 64 en 1990 a 188 en 2005. Durante los últimos cinco años el crecimiento promedio de este indicador fue de 8.6 por ciento.

Por su parte, en los últimos cinco años el número de computadoras por cada mil habitantes creció en 78 por ciento, mientras que el número de usuarios de Internet se triplicó.

Actualmente, una amplia gama de servicios de telecomunicaciones pueden ser prestados a través de accesos que poseen las empresas de telefonía local y televisión restringida, lo que permite una reducción significativa de los costos, y por ende una reducción de los precios hacia los usuarios.

En este ambiente, el 3 de octubre del presente año fue publicado el *Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringido* que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas, el cual establece las bases para incrementar la diversidad de servicios haciendo uso de la convergencia de redes públicas de telecomunicaciones.

Cabe señalar que para que se pueda llevar a cabo la convergencia entre redes de telecomunicaciones son indispensables la interconexión de redes y la portabilidad numérica, por lo que se facultó a la COFETEL para que diseñe e imple-

mente la resolución relativa a la portabilidad de números y el Convenio Marco de Interconexión que permita la interoperabilidad entre las redes, independientemente de la tecnología utilizada.

Para lograr la convergencia, la COFETEL también se encargará de emitir opinión acerca de la modificación de los títulos de concesión para iniciar la prestación del servicio adicional de televisión y/o audio restringido. Asimismo, deberá evaluar y emitir opinión a la SCT respecto de la procedencia de que los concesionarios que quieran prestar los servicios adicionales (incluidos los concesionarios con restricciones como es el caso de TELEMEX) paguen una contraprestación. Para ello, la COFETEL llevará a cabo dictámenes legales y económico-financieros a fin de fundar y motivar la procedencia de pago al gobierno federal a cambio de que éste permita los servicios adicionales y/o suprima las restricciones.

La COFETEL también ha trabajado en conjunto con la CFE para diseñar las bases de licitación que permita a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones arrendar la infraestructura eléctrica que permitiría transmitir servicios de telecomunicaciones a través del cableado eléctrico de los hogares. Debido a la amplitud de la cobertura eléctrica del país, esta acción ampliará la magnitud de los servicios de telefonía local.

No obstante persisten retos importantes en cuanto a cobertura y penetración de servicios de telecomunicaciones ya que existen considerables brechas al interior del país, y con nuestros principales competidores comerciales. Ante esto es necesario mantener y profundizar un entorno competitivo con el fin de promover la inversión en telecomunicaciones y ofrecer dichos servicios a mejores precios, calidad y diversidad.

Finalmente, ante el entorno de convergencia tecnológica los servicios tradicionales de telecomunicaciones y los servicios de contenidos, pueden ser técnicamente prestados de manera conjunta, por lo que es un reto para la COFETEL diseñar e implementar la normatividad que permita la convivencia de los diferentes servicios prestados a través de un mismo acceso y garantizar que dichos accesos se encuentren disponibles a los usuarios en condiciones equitativas.



## Notas técnicas

### OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

#### INDICADOR 1

#### Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (Paridad Poder de Compra respecto al dólar, PPC)

##### Definición

Es el porcentaje de la población que presenta un ingreso per cápita por debajo de un dólar PPC al día; esto es, que vive con menos de \$1.08 dólares al día, a precios internacionales de 1993.

La línea de pobreza de un dólar al día, determinada por el Banco Mundial, es la referencia para comparar el ingreso o el consumo per cápita, que incluye la producción para autoconsumo y el ingreso en especie. Dicha línea se determinó a partir de los diez países más pobres y también se identifica como “línea de pobreza absoluta” o medida de la pobreza extrema.

##### Cálculo

La metodología de este indicador de pobreza tiene su base en la aplicada por Banco Mundial para apoyar las comparaciones internacionales. El ingreso corriente per cápita se obtiene a partir de la suma del ingreso monetario y no monetario reportado en las Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Se realiza un ajuste a los ingresos con base en la propensión marginal al consumo (razón del consumo privado entre el producto interno bruto) bajo la consideración de que una parte del ingreso es ahorro. A partir de los ingresos ajustados, se calcula la línea de pobreza. Ésta se construye con la actualización del factor de conversión en PPC de 1993 (encontrado en el World Development Indicador 2003) a precios corrientes del año correspondiente a la encuesta en estudio. El factor se multiplica por 1.08 y se deflacta con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) para cada uno de los años de las encuestas utilizadas. Para obtener la línea de pobreza mensual, este valor se multiplica por 30.

Para obtener el porcentaje total de pobres, se confronta el ingreso corriente per capita de cada uno de los hogares con respecto a la línea de pobreza. Se genera una variable que identifique a los hogares en pobreza y a los que están fuera de ésta.

Esta variable se tabula con el factor de expansión de hogares para obtener el porcentaje de hogares pobres, y con el factor de expansión de personas (factor de expansión de hogar multiplicado por el tamaño del hogar) para encontrar el porcentaje de personas en pobreza.

##### Fuentes

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

- Cobertura: nacional, rural y urbano
- Periodicidad: bianual, a partir de 1992

Banco de México (BANXICO). Índice Nacional de Precios al Consumidor

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: quincenal y mensual

World Development Indicators 2003. Factor de conversión en PPC de 1993

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: anual

##### Observaciones

- La metodología aplicada por el Banco Mundial para medir la pobreza se realiza con base en el documento de Shaohua Chen and Martin Ravallion (2001). How Did the World's Poor fare in the 1990s. Review of Income and Wealth.
- La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares se levanta cada dos años a partir del año 1992.
- Hasta 2004 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares está basada en las proyecciones poblacionales realizadas en el año 1995. En 2005 se adecuaron los factores de expansión que dan representatividad nacional a la Encuesta a las cifras de población obtenidas en el II Censo Nacional de Población y Vivienda. Este cambio puede disminuir la comparabilidad de las cifras.

##### Dependencia responsable del indicador

SEDESOL

#### INDICADOR 2

#### Coefficiente de la brecha de pobreza (Incidencia por intensidad de la pobreza)

##### Definición

Es la distancia media que separa a la población de la línea de pobreza, expresada como porcentaje de tal línea; para la población no pobre esta distancia es de cero. Este indicador muestra el total de recursos per cápita que se necesitarían para ubicar a la población pobre por arriba de la línea de pobreza.

##### Cálculo

Para cada uno de los individuos clasificados en algún grupo de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, se toma su ingreso neto total per capita y se calcula la diferencia con la línea de pobreza.

Una vez obtenida esta diferencia, se divide entre el valor de la línea. Este cálculo se realiza para cada uno de los individuos pobres. Finalmente, se suma esta diferencia expresada en términos de la línea para todos los hogares en condiciones de pobreza.

##### Fuentes

SEDESOL, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI)

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: bianual

**Observaciones**

- La metodología aplicada para medir el coeficiente de la brecha de pobreza se realiza con base en el documento de Shaohua Chen and Martin Ravallion (2001). *How Did the World's Poor fare in the 1990s. Review of Income and Wealth*.
- Este cálculo se realiza con base en el indicador realizado por Foster, Greer y Thorbecke (FGT).
- Hasta 2004 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares está basada en las proyecciones poblacionales realizadas en el año 1995. En 2005 se adecuaron los factores de expansión que dan representatividad nacional a la Encuesta a las cifras de población obtenidas en el II Censo Nacional de Población y Vivienda. Este cambio puede disminuir la comparabilidad de las cifras.

**Dependencia responsable del indicador**

SEDESOL

**INDICADOR 3****Proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población****Definición**

Este indicador representa la proporción del gasto corriente total en consumo que realiza el 20 por ciento de los hogares más pobres.

**Cálculo**

Es el cociente del gasto corriente total en consumo que efectúan los hogares de los deciles I y II, entre el gasto corriente total de todos los hogares del país, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. El resultado se expresa en forma de porcentaje.

**Fuentes**

INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)

- Gasto corriente total de los hogares por deciles
- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: bianual I

**Observaciones**

- La información por deciles forma parte de los resultados de la ENIGH que se divulga.
- Hasta 2004 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares está basada en las proyecciones poblacionales realizadas en el año 1995. En 2005 se adecuaron los factores de expansión que dan representatividad nacional a la Encuesta a las cifras de población obtenidas en el II Censo Nacional de Población y Vivienda. Este cambio puede disminuir la comparabilidad de las cifras.

**Dependencia responsable del indicador**

SEDESOL

**INDICADOR 4****Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años****Definición**

Porcentaje de niñas y niños menores de cinco años con peso inferior a dos desviaciones estándar con respecto a la mediana de las tablas internacionales (OMS) de referencia para la edad y sexo.

**Cálculo**

Cociente del número estimado de niños menores de cinco años con peso inferior de referencia para un determinado año, entre el total de la población de menores de cinco años para el año de referencia, multiplicado por 100.

**Fuentes**

Numerador: *Número estimado de niños menores de cinco años con peso inferior al de referencia, para un determinado año*

Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Nutrición y Salud

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: sujeta a la realización de encuestas y/o estudios especiales

Denominador: *Total de la población de niños menores de cinco años, para el año de referencia*

CONAPO, Proyecciones de Población anteriores a la conciliación demográfica (el último dato que se presenta es de 2004).

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

Esta información no se produce de manera regular y sólo se obtiene ocasionalmente a través de algunas encuestas.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Nutrición

**INDICADOR 5****Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria****Definición**

Este indicador mide el nivel de energía alimentaria a través del consumo de los hogares.

**Cálculo**

El consumo energético es medido a través del gasto de los hogares en alimentos. Para ello, se utilizan las tablas de equivalencia proporcionadas por el Instituto Nacional de Nutrición. Dichas tablas corresponden a cada uno de los rubros de gasto de las ENIGH e indican el valor de energía alimentaria por cada 100 gramos o 100 mililitros (según sea el caso) de alimento.

Este ejercicio se realiza para cada alimento consumido por el hogar. Una vez que se tiene la proporción comestible y la cantidad de producto consumido, se suman los datos para obtener el consumo energético observado en cada hogar. Después de calcular el consumo ejercido por hogar, se compara con el nivel de energía mínimo requerido para poder tener una vida saludable. Para ello se utilizan nuevamente las tablas de equivalencia del Instituto Nacional de Nutrición donde se indica la cantidad de energía mínima requerida, según el sexo y la edad. Se forma el nivel energético mínimo para cada uno de los hogares encuestados. Si el nivel de energía consumido por el hogar es inferior al nivel de energía mínimo requerido –según la composición del mismo– se considera al hogar como bajo en energía alimentaria. Del mismo modo, si el nivel de energía consumido por el hogar es superior al nivel de energía mínimo requerido según la composición del hogar, se considera a éste con las necesidades de energía satisfechas. Para llevarlo a nivel individual se creó un factor de expansión por individuo que consiste en multiplicar el factor de expansión por el tamaño del hogar.

**Fuentes**

SEDESOL, a partir de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares.

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: bianual

**Observaciones**

- Las necesidades mínimas de energía alimentaria, en una categoría específica de edad/sexo, expresan la cantidad de energía alimentaria por persona que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía con una actividad ligera y buena salud.
- El consumo de energía alimentaria se refiere al contenido de energía de los alimentos consumidos.
- Los alimentos deben ser pesados según la proporción comestible.
- Hasta 2004 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares está basada en las proyecciones poblacionales realizadas en el año 1995. En 2005 se adecuaron los factores de expansión que dan representatividad nacional a la Encuesta a las cifras de población obtenidas en el II Censo Nacional de Población y Vivienda. Este cambio puede disminuir la comparabilidad de las cifras.

**Dependencia responsable del indicador**

SEDESOL

**OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL****INDICADOR 6****Tasa neta de matriculación en primaria (seis a 11 años de edad)****Definición**

Es la tasa que indica la proporción de la matrícula de educación primaria de seis a 11 años de edad respecto a la población total estimada del mismo grupo de edad.

**Cálculo**

Es el cociente del total de la matrícula de seis a 11 años de edad de un ciclo escolar entre la población total estimada del mismo grupo de edad.

**Fuentes**

Numerador: *Población matriculada de 6 a 11 años de edad*

Secretaría de Educación Pública (SEP-DGPP), Sistema de Estadísticas Continuas (SEC)

- Cobertura: nacional, entidad federativa
- Periodicidad: al inicio del ciclo escolar

Denominador: *Población total del grupo 6-11 años de edad*

Proyecciones de Población de CONAPO que tienen como referencia el II Censo de Población y Vivienda 2005 y están referidos a mitad del año

- Cobertura: nacional, estatal, municipal y por localidad, a mitad del año
- Periodicidad: anual

#### Observaciones

La Ley General de Educación establece que son elementos integrantes del Sistema: las instituciones educativas del Estado, así como las instituciones particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial.

La educación primaria consta de seis años escolares.

La Secretaría de Educación Pública recopila y procesa la información estadística educativa, en todos los tipos y niveles educativos, por medio de cuestionarios denominados formatos 911, al inicio y al final del ciclo escolar en ambos niveles.

Se considera que la estadística educativa es de buena calidad, según los resultados arrojados por la Encuesta de Calidad de la Estadística de Inicio de Cursos 1999-2000, la cual presentó como resultado una discrepancia menor al uno por ciento en el total nacional.

La matrícula de primaria es el total de alumnos inscritos al inicio del ciclo escolar en las instituciones o planteles de este nivel de instrucción.

El nivel de instrucción se refiere al grado de estudio más alto aprobado por la población de cinco y más años de edad en cualquiera de los niveles del Sistema Educativo Nacional o su equivalente en el extranjero. Dichos niveles son: preescolar, primaria, secundaria, profesional técnico o bachillerato, técnico superior o profesional asociado, licenciatura en educación universitaria, tecnológica y normal, especialidad, maestría y doctorado.

El ciclo escolar abarca de la segunda mitad de agosto de un año a junio del siguiente.

Las Proyecciones de Población de CONAPO tienen como referencia el II Censo de Población y Vivienda 2005 y están referidos a mitad del año.

#### Dependencia responsable del indicador

SEP

### INDICADOR 7

#### Eficiencia terminal en educación primaria

##### Definición

La eficiencia terminal en educación primaria es el porcentaje de alumnos que terminan la educación primaria en un ciclo escolar dado, respecto a los alumnos de nuevo ingreso a primer grado de educación primaria cinco años antes.

##### Cálculo

Este indicador se obtiene al dividir el número de egresados de primaria en un ciclo escolar dado entre el número de estudiantes de nuevo ingreso a primer grado de primaria, cinco años antes, multiplicado por cien.

##### Fuentes

Numerador: *Egresados de primaria en un ciclo escolar dado*

Secretaría de Educación Pública (SEP-DGPP), Sistema de Estadísticas Continuas (SEC)

- Cobertura: nacional, entidad federativa
- Periodicidad: al inicio y al final del ciclo escolar

Denominador: *Población de estudiantes de nuevo ingreso a 1ro. de primaria*

Secretaría de Educación Pública (SEP-DGPP), Sistema de Estadísticas Continuas (SEC)

- Cobertura: nacional y entidad federativa
- Periodicidad: al inicio y al final del ciclo escolar

##### Observaciones

La Secretaría de Educación Pública recopila y procesa la información estadística educativa, en todos los tipos y niveles educativos, por medio de cuestionarios denominados formatos 911, al inicio y al final del ciclo escolar en ambos niveles.

Se considera que la estadística educativa es de buena calidad, según los resultados arrojados por la Encuesta de Calidad de la Estadística de Inicio de Cursos 1999-2000, la cual presentó como resultado una discrepancia menor al uno por ciento en el total nacional.

La matrícula de primaria es el total de alumnos inscritos al inicio del ciclo escolar en las instituciones o planteles de este nivel de instrucción.

El nivel de instrucción se refiere al grado de estudio más alto aprobado por la población de cinco y más años de edad en cualquiera de los niveles del Sistema Educativo Nacional o su equivalente en el extranjero. Dichos niveles son: preescolar, primaria, secundaria, profesional técnico o bachillerato, técnico superior o profesional asociado, licenciatura en educación universitaria, tecnológica y normal, especialidad, maestría y doctorado.

#### Dependencia responsable del indicador

SEP

### INDICADOR 8

#### Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad

##### Definición

Es la proporción de la población de 15 a 24 años alfabetizada respecto a la población total de ese grupo de edad. Se considera alfabetizada la persona que sabe leer y escribir un recado. En la población de 15 a 24 años, el nivel educativo por edad corresponde al nivel medio y superior.

##### Cálculo

Es el cociente de la población de 15 a 24 años alfabetizada entre el total de la población de este grupo de edad.

##### Fuentes

Numerador: *Población alfabetizada de 15-24 años de edad*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1990 y 2000, Secretaría de Educación Pública con datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

- Cobertura: nacional y entidad federativa
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población total del grupo 15-24 años de edad*

Proyecciones de Población de CONAPO que tienen como referencia el II Censo de Población y Vivienda 2005 y están referidos a mitad del año

- Cobertura: nacional, estatal, municipal y por localidad, a mitad del año
- Periodicidad: anual

##### Observaciones

La SEP, a través del INEA, elabora las estimaciones en los años en los que no hay levantamiento censal con base en la información del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación, el cual consta de información del CONAPO y del INEGI.

#### Dependencia responsable del indicador

SEP

### OBJETIVO 3: PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

#### INDICADOR 9a, 9b, 9c

#### Razón entre mujeres y hombres matriculados en educación primaria, secundaria, media superior y superior

##### Definición

La razón entre niñas y niños matriculados en educación primaria es la proporción de la matrícula de sexo femenino en educación primaria respecto a la matrícula de sexo masculino, correspondiente a un ciclo escolar.

##### Cálculo

Este indicador se obtiene al dividir la matrícula de sexo femenino total del nivel educativo respectivo entre la matrícula de sexo masculino total del mismo nivel del ciclo escolar correspondiente.

##### Fuentes

Numerador: *Número total de alumnas de nivel educativo correspondiente*

Secretaría de Educación Pública (SEP-DGPP), Sistema de Estadísticas Continuas (SEC)

- Cobertura: nacional y entidad federativa
- Periodicidad: al inicio y al final del ciclo escolar

Denominador: *Número total de alumnos del nivel educativo correspondiente*

Secretaría de Educación Pública (SEP-DGPP), Sistema de Estadísticas Continuas (SEC)

- Cobertura: nacional y entidad federativa
- Periodicidad: al inicio del ciclo escolar

##### Observaciones

• La Ley General de Educación establece que son elementos integrantes del Sistema, las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados; así como las instituciones particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial.

• La Secretaría de Educación Pública recopila y procesa la información estadística educativa, en todos los tipos y niveles educativos, por medio de cuestionarios denominados 911, uno al inicio del ciclo escolar y otro al final.

• La matrícula es el total de alumnos y alumnas inscritos al inicio del ciclo escolar en una institución o plantel en este nivel de instrucción.

- El nivel de instrucción se refiere al grado de estudio más alto aprobado por la población de cinco y más años de edad en cualquiera de los niveles del Sistema Educativo Nacional o su equivalente en el extranjero.

#### Dependencia responsable del indicador

SEP

#### INDICADOR 10 Y 10a

##### Tasa de alfabetización de las mujeres y de los hombres entre 15 y 24 años de edad

#### Definición

Es la proporción de la población de mujeres o de hombres de 15 a 24 años alfabetizados respecto a la población total de ese grupo de edad. Se considera alfabetizado a la persona que sabe leer y escribir un recado. En la población de 15 a 24 años, el nivel educativo por edad corresponde al nivel medio y superior.

#### Cálculo

Es el cociente de la población de mujeres o de hombres de 15-24 años alfabetizados entre el total de la población de esa edad

#### Fuentes

Numerador: *Población total de mujeres o de hombres alfabetizados de 15-24 años de edad*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1990 y 2000, Secretaría de Educación Pública con datos del INEA

- Cobertura: nacional, entidad federativa

Denominador: *Población total de mujeres o de hombres del grupo 15-24 años de edad.*

Proyecciones de Población de CONAPO que tienen como referencia el II Censo de Población y Vivienda 2005 y están referidos a mitad del año

- Cobertura: nacional, estatal, municipal y por localidad, a mitad del año
- Periodicidad: anual

#### Observaciones

- La SEP, a través del INEA, elabora las estimaciones en los años en los que no hay levantamiento censal, con base en la información del Sistema Autorizado de Seguimiento y Acreditación, el cual consta de información del CONAPO y del INEGI.

#### Dependencia responsable del indicador

SEP

#### INDICADOR 11

##### Proporción de mujeres asalariadas en el sector no agropecuario

#### Definición

Es el porcentaje de mujeres ocupadas que reciben un salario por su trabajo y que laboran en la industria, el comercio y los servicios.

#### Cálculo

Es el cociente del número de mujeres asalariadas en la industria, el comercio y los servicios y la población ocupada asalariada en dichos sectores, multiplicado por cien.

#### Fuentes

Numerador: *Número de mujeres asalariadas en la industria, el comercio y los servicios.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) - Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1995 y 2000-2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) - Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005.

- Cobertura geográfica: nacional.
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población asalariada en la industria, el comercio y los servicios.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) - Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1995 y 2000-2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) - Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005.

- Cobertura geográfica: nacional.
- Periodicidad: anual

#### Observaciones

- Los datos de los años 1991 y 1995 corresponden a la población de 12 años y más.
- Los datos de 2000 y 2005 corresponden a la población de 14 años y más y

son cifras ajustadas a las estimaciones de población derivadas de la conciliación demográfica realizada en 2006.

- El dato de 2000 proviene de la Encuesta Nacional de Empleo y está conceptualmente homologado al de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005.
- Para todos los años la información corresponde del Segundo Trimestre.

#### Dependencia responsable del indicador

INEGI

#### INDICADOR 12

##### Proporción de mujeres en el Congreso de la República

#### Definición

Es la proporción de mujeres que ocupan un lugar en las Cámaras de Diputados y Senadores.

#### Cálculo

Es el cociente del número de mujeres que ocupan cargos en los órganos del Poder Legislativo Federal y el número total de miembros del Congreso. El resultado se expresa como un porcentaje.

#### Fuentes

Numerador: *Número de mujeres que ocupan un lugar en el Congreso Federal*

INMUJERES

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: anual

Denominador: *Número total de personas que ocupan un lugar en el Congreso Federal*

INMUJERES

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: anual

#### Dependencia responsable del indicador

INMUJERES

#### OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

##### INDICADOR 13 Mortalidad de menores de cinco años (defunciones por cada 1,000 nacimientos)

#### Definición

Expresa el riesgo de morir de los menores de cinco años de edad en una población y año determinado. Es el número estimado de niños y niñas que mueren antes de cumplir los cinco años de edad en un determinado año, por cada mil nacidos vivos estimados en el mismo periodo.

#### Cálculo

Es el cociente del número de defunciones de niños y niñas menores de cinco años de edad en un determinado año, entre el número total de nacidos vivos en el mismo periodo, multiplicado por mil.

#### Fuentes

Numerador: *Número de defunciones de niños y niñas menores de cinco años de edad*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: Estadísticas Vitales. Bases de datos de mortalidad.

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población 1990-2050

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

Denominador: *Número de nacidos vivos durante el periodo de referencia*

Consejo Nacional de Población. Proyecciones de Población 2000-2050

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

#### Dependencia responsable del indicador

Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud

#### INDICADOR 14

##### Mortalidad infantil (defunciones por cada 1,000 nacimientos)

#### Definición

Expresa el riesgo de morir de los niños menores de un año de edad en una población y año determinado. Es el número estimado de niños y niñas que mueren antes de cumplir un año de edad, por cada mil nacidos vivos estimados en el mismo año.

#### Cálculo

Es el cociente del número estimado de defunciones de niños y niñas menores de un año de edad en un determinado año, entre el número estimado de nacidos vivos en el mismo periodo, multiplicado por mil.

**Fuentes**

Numerador: *Número estimado de defunciones de niños y niñas menores de un año de edad en un determinado año.*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y por entidad federativa.
- Periodicidad: anual

Denominador: *Número estimado de nacidos vivos en el periodo de referencia.*

Consejo Nacional de Población. Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual.

**Observaciones**

- En principio se utilizarán como fuente de información las estimaciones del CONAPO, pero se tiene previsto que sea la propia Secretaría de Salud la que emita este indicador, en el corto plazo.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud.

**INDICADOR 15****Proporción de niños de un año de edad vacunados contra el sarampión****Definición**

Es el porcentaje de niñas y niños de un año de edad que recibieron al menos una dosis de vacuna contra el sarampión en un año determinado, respecto al total de niñas y niños de la misma edad.

**Cálculo**

Se obtiene al dividir el número total de niños y niñas de un año de edad que recibieron al menos una dosis de vacuna contra sarampión en un determinado año, entre el número de niños y niñas de un año de edad en el mismo periodo. El resultado se multiplica por cien.

**Fuentes**

Numerador: *Número de niños y niñas de un año de edad vacunados contra sarampión.*

Secretaría de Salud-Centro Nacional de Salud para la Infancia y la Adolescencia, PROVAC

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

Denominador: *Número total de niños y niñas de un año de edad registrados en el Censo Nominal del PROVAC.*

Secretaría de Salud - Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, PROVAC

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- La fuente de información para calcular este indicador, tanto para el numerador como para el denominador, es el Sistema de Información del PROVAC, en el cual participan todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud.
- En el denominador y numerador se incluyen todas las niñas y los niños de un año de edad, independientemente de su condición de derechohabiente o no a servicios de salud, tanto del sector público como del sector privado.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

**OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA****INDICADOR 16****Razón de mortalidad materna (defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos)****Definición**

Coefficiente de defunciones de mujeres mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, en un determinado año, por cada 100 mil nacimientos en ese mismo año. Representa el riesgo obstétrico.

**Cálculo**

Se obtiene al dividir el número de defunciones de mujeres embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo registradas por lugar de residencia habitual de la fallecida en una región y año determinado, entre el número de nacimientos en esa región y año, y multiplicarlo por 100 mil.

**Fuentes**

Numerador: *Número de defunciones de mujeres embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, registradas en el año por lugar de residencia habitual de la fallecida en una región y año determinado* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Vitales: Bases de datos de mortalidad.

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: anual

Denominador: *Número de nacimientos estimados durante el periodo de referencia*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- Los datos del periodo 1990-2001 corresponden a razones de mortalidad materna corregidas por subregistro. Sin embargo, a partir de 2002, este indicador se calcula directamente a partir del número de defunciones maternas registradas según las estadísticas vitales del INEGI.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud

**INDICADOR 17****Proporción de nacimientos atendidos por personal de salud especializado****Definición**

Es el porcentaje estimado de nacimientos atendidos por médicos respecto al total de nacimientos ocurridos en el año de referencia.

**Cálculo**

Es el cociente de nacimientos atendidos por médicos en un determinado año, respecto al total de nacidos vivos en el mismo periodo, multiplicado por 100.

**Fuentes**

Numerador: *Número de nacimientos atendidos por médicos en un determinado año*

INEGI. Bases de Datos de Nacimientos Registrados.

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual.

Denominador: *Total estimado de partos en ese año*

INEGI. Bases de Datos de Nacimientos Registrados.

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual.

**Observaciones**

- Debido al registro tardío de los nacimientos, para el cálculo del año n se utiliza el número de nacimientos ocurridos y registrados en el año n, más los nacimientos ocurridos en el año n pero registrados en el año n+1 y n+2.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud

**OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES****INDICADOR 18****Prevalencia de VIH en población general****Definición**

Es el porcentaje de personas que viven con VIH (con resultado positivo en la prueba de detección) en un año en particular, respecto a la población total del país en ese mismo año.

**Cálculo**

Se obtiene al dividir el número estimado de personas que viven con VIH (con resultado positivo en la prueba de detección) en un determinado año, respecto de la población total del país en ese mismo año. El resultado se multiplica por cien.

**Fuentes**

Numerador: *Número estimado de personas que viven con VIH (con resultado positivo en la prueba de detección) en un determinado año*

Encuestas y/o estudios especiales

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: sujeta a la realización de encuestas y/o estudios especiales

Denominador: *Población total del país en el año de referencia*

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- La Secretaría de Salud, por medio del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA elabora las estimaciones con base en la información del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, de la Encuesta Nacional Seroepidemiológica y de las Encuestas Nacionales de Salud.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-SIDA

**INDICADOR 19****Incidencia de SIDA según año de diagnóstico por 100 mil habitantes****Definición**

Es el número de casos nuevos de SIDA por año de diagnóstico, por cada 100 mil habitantes en un año específico.

**Cálculo**

Es el cociente del número de casos nuevos de SIDA en un año determinado (según año de diagnóstico), entre la población total del país en ese mismo año, multiplicado por 100 mil.

**Fuentes**

Numerador: *Nuevos casos de SIDA por año de diagnóstico*

Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología: Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica

- Cobertura: nacional y por entidad federativa
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población total en ese mismo año*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- Los datos que se utilizan en el numerador de este indicador están afectados por el retraso en la notificación de casos nuevos, por lo cual pueden variar de un informe a otro.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Prevención y el Control de VIH-SIDA

**INDICADOR 20****Mortalidad por VIH/SIDA por 100 mil habitantes****Definición**

Es el número de defunciones por VIH-SIDA en la población general, en un año específico, por cada 100 mil habitantes.

**Cálculo**

Es el cociente del número de defunciones por VIH/SIDA en un año específico, entre la población total de dicho año, multiplicado por 100 mil.

**Fuentes**

Numerador: *Número de defunciones por VIH/SIDA por año de ocurrencia*

INEGI, Estadísticas Vitales, Defunciones por causa de muerte

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población total por año*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- Los datos reportados en el año corresponden a las defunciones registradas el año previo. El cálculo de mortalidad es realizado por la Dirección General de Información en Salud con base en las Estadísticas Vitales del INEGI y las estimaciones de población del CONAPO.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Prevención y el Control del SIDA

**INDICADOR 21****Incidencia de paludismo por 100 mil habitantes****Definición**

Es el número de casos confirmados de paludismo con prueba diagnóstica de gota gruesa positiva en un determinado año, por cada 100 mil habitantes.

**Cálculo**

Es el cociente del número de nuevos casos confirmados de paludismo con prueba diagnóstica de gota gruesa positiva registrados en un año, entre la

población total de dicho año determinado, multiplicado por 100 mil.

**Fuentes**

Numerador: *Nuevos casos de paludismo confirmados con prueba de gota gruesa registrados en un año*

Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población total por año*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades

**INDICADOR 22****Proporción de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión de Plasmodium Vivax en un año****Definición**

Es el porcentaje de personas que viven en localidades en zonas de riesgo de paludismo y que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión de Plasmodium Vivax en un año específico, con relación a la población total de dichas localidades.

**Cálculo**

Es el cociente de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo que recibieron tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión de Plasmodium Vivax en un año específico, entre el total de la población de localidades de zonas de riesgo de paludismo el mismo año, multiplicado por 100.

**Fuentes**

Numerador: *Número de personas en localidades en zonas de riesgo de paludismo, que reciben tratamiento focalizado para el control y la eliminación de la transmisión de Plasmodium Vivax en un año específico*

Secretaría de Salud, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Sistemas Estatales de Salud

- Cobertura: nacional y estatal

Denominador: *Total de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo en el mismo año*

Secretaría de Salud, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, Sistemas Estatales de Salud

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- Por zonas de riesgo de paludismo se entiende aquellas localidades con transmisión por P. Vivax e historia de repetición de casos. Se incluyen casos únicos e historia de repetición o recaídas cuyo antecedente de historia palúdica se refiere a los últimos tres años y cinco colaterales familiares del paciente.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Salud, Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades

**INDICADOR 23****Incidencia de casos de tuberculosis (todas las formas)****Definición**

Es el número de casos confirmados de cualquier forma de tuberculosis en la población general, por cada 100 mil habitantes, en un año determinado.

**Cálculo**

Es el cociente del número de casos confirmados de tuberculosis en la población de todas las edades en un año determinado, entre el total de la población del país en ese mismo año, multiplicado por 100 mil.

**Fuentes**

Numerador: *Número de casos confirmados de tuberculosis para un año determinado*

Secretaría de Salud. Dirección General de Epidemiología, Sistema Único de Información para Vigilancia Epidemiológica

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

Denominador: Población total para el mismo año

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

#### Dependencia responsable del indicador

Secretaría de Salud, Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades

### INDICADOR 24

#### Mortalidad por tuberculosis en población de 15 años y más

##### Definición

Es el número de defunciones por cualquier tipo de tuberculosis por cada 100 mil habitantes de 15 años y más de edad, en un año determinado.

##### Cálculo

Es el cociente del número de defunciones registradas por cualquier tipo de tuberculosis en la población de 15 años y más durante un año específico, entre la población total de 15 años y más en ese mismo año, multiplicado por 100 mil.

##### Fuentes

Numerador: *Número de defunciones registradas por cualquier tipo de tuberculosis en la población de 15 años y más para un año determinado*  
INEGI, Estadísticas vitales, Bases de Datos de Mortalidad

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población de 15 años y más para el mismo año*

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población de México 2000-2050

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

##### Observaciones

- El cálculo de mortalidad es realizado por la Dirección General de Información en Salud, con base en las estadísticas vitales del INEGI y las estimaciones de población del CONAPO.

#### Dependencia responsable del indicador

Secretaría de Salud, Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades

### OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

### INDICADOR 25

#### Proporción de superficie cubierta por bosques y selvas respecto a la superficie terrestre nacional

##### Definición

El indicador representa la cobertura de bosques y selvas respecto a la superficie terrestre nacional, multiplicada por 100.

##### Cálculo

Resultado de dividir la superficie del territorio nacional cubierta por bosques y selvas, entre el total del territorio nacional. El resultado se expresa en forma de porcentaje.

##### Fuentes

Numerador: *Superficie del territorio nacional cubierta por bosques y selvas*  
SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal.

INEGI. Cartografía de uso del suelo y vegetación serie II 1993.

INEGI. Cartografía de uso del suelo y vegetación serie III 2002.

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: cinco años

Denominador: *Superficie total del territorio nacional*

INEGI, Anuario Estadístico Nacional

- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: anual

##### Observaciones

- Los insumos para el cálculo provienen del Inventario Forestal Nacional y se basan en el análisis de imágenes de satélite con tamaño de píxel de 30 x 30m en escala: 1:250 000.
- De acuerdo a la SEMARNAT, los bosques son comunidades vegetales principalmente de zonas de clima templado en la que predominan especies leñosas perennes (siempre verdes) que se desarrollan en forma espontánea con una cobertura de copa mayor a 10 por ciento de la superficie que ocupan,

siempre que formen masas mayores a 1500 m<sup>2</sup>. Las selvas se definen como la vegetación forestal de zonas de clima tropical en la que predominan especies leñosas perennes (siempre verdes) que se desarrollan en forma espontánea con una cobertura de copa mayor al 10% de la superficie que ocupa, siempre que formen masas mayores a 1500 m<sup>2</sup>, excluyendo a los acahuales.

- Se excluyen otros tipos de vegetación natural, como matorrales, que son importantes para el país.

#### Dependencia responsable del indicador

SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal.

### INDICADOR 26

#### Proporción de superficie ocupada por Áreas Naturales Protegidas

##### Definición

El indicador representa la proporción de Áreas Naturales Protegidas Federales respecto a la superficie terrestre nacional.

##### Cálculo

Resultado de dividir la superficie decretada y acumulada de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de competencia federal, entre la superficie terrestre nacional. El resultado se expresa en forma de porcentaje.

##### Fuentes

SEMARNAT, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), decretos de creación de las ANP

- Numerador: superficie del territorio nacional definida como Áreas Naturales Protegidas (ANP) de competencia federal
- Cobertura Geográfica: nacional
- Periodicidad: anual

INEGI, Anuario Estadístico Nacional

- Denominador: superficie total del territorio nacional
- Cobertura geográfica: nacional
- Periodicidad: anual

##### Observaciones

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, define a las Áreas Naturales Protegidas como aquellas que constituyen porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional, representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo.
- El indicador incluye las áreas marinas protegidas pero no las Áreas Naturales Protegidas estatales.

#### Dependencia responsable del indicador

SEMARNAT. CONANP

### INDICADOR 27

#### Uso de energía (Kilojoules/cada peso), intensidad energética

##### Definición

El indicador expresa la cantidad de energía que se consume a nivel nacional por unidad de Producto Interno Bruto (PIB) y refleja la eficiencia con la que se consume energía para producir la riqueza nacional.

##### Cálculo

Para su obtención, el consumo de energía nacional medido en petajoules se divide entre el PIB, en pesos, a precios de 1993 y se multiplica por 1012 para expresarlo en kilojoules por peso, base 1993.

##### Fuentes

Secretaría de Energía, Balance Nacional de Energía

Numerador: Consumo de energía nacional medido en petajoules

- Cobertura: nacional
- Periodicidad: anual

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB a precios de 1993

- Denominador: PIB, en pesos, a precios de 1993
- Cobertura: nacional
- Periodicidad: trimestral

##### Observaciones

- Uso de energía por unidad del PIB (Kilojoules/peso, base 1993)
- Incluye fuentes de energía tanto comercial como no comercial y en ambos casos renovables y no renovables. El sector energético de México está dominado por las fuentes no renovables que representan aproximadamente el 85.1% de la oferta de energía primaria en 1997.

**Dependencia responsable del indicador**

Secretaría de Energía

**INDICADOR 28****Emisiones de bióxido de carbono per cápita****Definición**

Muestra el volumen de las emisiones anuales totales (derivadas del consumo de energía y procesos industriales) de bióxido de carbono, por habitante

**Cálculo**

Es el cociente de las emisiones totales de bióxido de carbono en un año, entre la población estimada para el mismo año.

**Fuentes**

SEMARNAT, Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, 1990-2002

- Numerador: emisiones de bióxido de carbono, derivadas del consumo de energía y procesos industriales en un año
- Cobertura: nacional
- Periodicidad: indefinida

Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población 2000-2050

- Denominador: población total para el mismo año
- Cobertura: nacional, estatal y municipal, a mitad del año
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- La unidad de medida es toneladas / habitante.
- El indicador no incluye las emisiones del cambio de uso del suelo y silvicultura debido a que esos datos aún se encuentran en fase revisión.

**Dependencia responsable del indicador**

SEMARNAT

**INDICADOR 29****Proporción de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar****Definición**

Es el porcentaje de la población que habita en viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar.

**Cálculo**

Es el cociente del número de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar y el total de ocupantes de viviendas particulares, se expresa como porcentaje.

**Fuentes**

Numerador: *Número de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990, 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta del I Censo de Población y Vivienda 1995.

- Cobertura geográfica: nacional.
- Periodicidad: quinquenal

Denominador: *Total de ocupantes de viviendas particulares.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta del I Censo de Población y Vivienda 1995.

- Cobertura geográfica: nacional.
- Periodicidad: quinquenal

**Dependencia responsable del indicador**

INEGI

**INDICADOR 30****Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda****Definición**

Es el porcentaje de la población que habita en viviendas particulares que disponen del servicio de agua entubada dentro de la vivienda o en el predio.

**Cálculo**

Es el cociente del número de ocupantes de viviendas particulares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda o en el predio y el total de ocupantes de viviendas particulares, multiplicado por cien.

**Fuentes**

Numerador: *Número de ocupantes de viviendas particulares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda o en el predio.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). I y II Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

- Cobertura: nacional.
- Periodicidad: quinquenal

Denominador: *Total de ocupantes de viviendas particulares.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990, 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). I y II Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

- Cobertura: nacional.
- Periodicidad: quinquenal

**Dependencia responsable del indicador**

INEGI

**INDICADOR 31****Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a la red pública o fosa séptica****Definición**

Es el porcentaje de la población que habita en viviendas particulares que disponen de servicio de drenaje conectado a la red pública o a fosa séptica.

**Cálculo**

Es el cociente del número de ocupantes de viviendas particulares con drenaje conectado a la red pública o a fosa séptica y el total de ocupantes de viviendas particulares, multiplicado por cien.

**Fuentes**

Numerador: *Número de ocupantes de viviendas particulares que disponen de drenaje conectado a la red pública o a fosa séptica.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). I y II Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

- Cobertura: nacional.
- Periodicidad: quinquenal.

Denominador: *Total de ocupantes de viviendas particulares.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). I y II Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

- Cobertura: nacional.
- Periodicidad: decenal.

**Dependencia responsable del indicador**

INEGI

**OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO****INDICADOR 46****Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años****Definición**

*Para 2000 y 2005, Tasa de desocupación*

Proporción de la Población Económicamente Activa (PEA), entre los 15 y 24 años de edad, que no estaba ocupada en un empleo o en una actividad por su cuenta durante la semana de referencia, pero lo buscó activamente durante el mes precedente a la semana de la entrevista, más aquellas que iniciarían un trabajo ó estaban ausentes de su empleo.

*Para 1990 y 1995, Tasa de desempleo*

La Tasa de desempleo abierta es la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) de 15 a 24 años que se encuentra desocupada en el periodo de referencia. Se considera población desocupada a las personas de 12 años y más que sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron incorporarse a alguna actividad económica en el mes previo a la semana de levantamiento, o entre uno y dos meses, aun cuando no lo hayan buscado en el último mes por causas ligadas al mercado de trabajo, pero que están dispuestas a incorporarse de inmediato.

**Cálculo de la Tasa de Desocupación (Desempleo)**

Es el cociente de la población desocupada (desempleada) de 15 a 24 años de edad, respecto a la PEA del mismo grupo de edad, para un periodo determinado. El resultado se expresa como porcentaje.

**Fuentes**

INEGI - STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 1990, 1995 y 2000.

- Cobertura Geográfica: Nacional y Estatal
- Periodicidad: Anual (1991-1997), trimestral (1998-2004)

INEGI - STPS, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005.

- Cobertura Geográfica: Nacional y Estatal
- Periodicidad: Trimestral

**Observaciones**

- La Encuesta Nacional de Empleo, ENE, tenía periodicidad anual hasta 1997 (su levantamiento se hacía en el II trimestre de cada año), posteriormente se levantó de manera trimestral hasta el año 2004; la ENE fue sustituida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, con periodicidad trimestral a partir del I trimestre de 2005. Con ello la Tasa de Desempleo fue sustituida por la Tasa de Desocupación, la cual tiene como marco de referencia la definición de la OCDE que se caracteriza porque incluye a las personas de 14 años y más, a los iniciadores y a los ausentes temporales.
- La población económicamente activa son las personas de 15 a 24 años que, por realizar alguna actividad económica durante la semana de referencia, formaban parte de la población ocupada, más aquellas incluidas en la población desocupada.
- Los datos están referidos al segundo trimestre de cada año que es el periodo comparable a lo largo del tiempo.
- Los datos de 1991 y 1995 corresponden a la población de 12 años y más. Los datos de 2000 y 2005 corresponden a la población de 14 años y más y son cifras ajustadas a las estimaciones de población derivadas de la conciliación demográfica realizada en 2006.

**Dependencia responsable del indicador**

INEGI

**INDICADOR 48****Número de líneas telefónicas por cada 1,000 habitantes****Definición**

El indicador se refiere al número de líneas telefónicas en servicio por cada 1,000 habitantes en el país.

**Cálculo**

Es el cociente del número de líneas telefónicas en servicio en un año específico entre la población total de dicho año, multiplicado por 1,000.

**Fuentes**

Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Numerador: *Número de líneas telefónicas fijas en servicio*

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Federal de Telecomunicaciones

- Cobertura: nacional y estatal
- Periodicidad: anual

Denominador: *Población total por año*

*Consejo Nacional de Población, Proyecciones de población 2000-2050*

- Cobertura: nacional, estatal y municipal
- Periodicidad: anual

**Observaciones**

- Las líneas telefónicas incluyen líneas alámbricas e inalámbricas. Se excluye a la telefonía móvil.
- Las estadísticas de las líneas telefónicas en servicio tienen su origen en los registros administrativos de las empresas que se dedican a este tipo de actividad.

**Dependencia responsable del indicador**

COFETEL

**INDICADOR 49 a****Número de computadoras personales por 1,000 habitantes****Definición**

Este indicador muestra el número de computadoras personales existentes por cada 1,000 habitantes.

**Cálculo**

Es el cociente del número de computadoras personales entre el número total de la población, multiplicado por 1,000.

**Fuentes**

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

**Dependencia responsable del indicador**

COFETEL

**INDICADOR 49 b****Número de usuarios de Internet por cada 1,000 habitantes****Definición**

Este indicador muestra el número de usuarios de Internet por cada 1,000 habitantes.

**Cálculo**

El número de usuarios de Internet se obtuvo con base en datos de la empresa SELECT (1994-1999) y de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares 2002 y 2004 y el Módulo Nacional de Computación 2001 del INEGI. Se expresa por cada 1,000 habitantes.

**Fuentes**

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), datos con base en las estimaciones de la empresa SELECT para 1994-1999 y a partir del 2001 con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares 2002 y 2004 y el Módulo Nacional de Computación 2001 del INEGI.

- De 1994 - 1999: SELECT. La metodología utilizada por la Empresa Select para estimar los usuarios de Internet en México, se sustentó principalmente en la base instalada de dispositivos de acceso a la red (PCs); esto es, vincula el número de cuentas de acceso de Internet en México al número de dispositivos de acceso existentes, de tal forma que a través de encuestas de demanda se valida una relación "dispositivo cuenta usuario".
- Para 2001, 2002 y junio de 2004: INEGI. 2001, Módulo Nacional de Computación; y para 2002 y junio de 2004, Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares.
- Para 2000, 2003 y cierre de 2004: COFETEL. Estimaciones propias con información de las encuestas del INEGI y de los registros administrativos de las empresas que proveen servicios de Internet.

**Observaciones**

- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) genera información estadística sobre la disponibilidad y los usos de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares del país, en particular la cantidad de usuarios de Internet. La metodología utilizada está basada en una encuesta probabilística en los hogares para recabar datos sobre el acceso y los usos de estas tecnologías. En ella, se define a un usuario de Internet como un residente de seis o más años de edad que accede, por lo menos semestralmente, a alguno de los servicios que ofrece esta red.

**Dependencia responsable del indicador**

COFETEL



# Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas en México

Hacer visible a la población indígena en este documento es fundamental porque en este sector de la población se concentran las mayores carencias. Una muestra de ello son los 50 municipios, mayoritariamente indígenas, con menor IDH. Sumándose a lo anterior, la inclusión de indicadores específicos para la población indígena es muy importante para dar cuenta de la necesidad de promover una atención diferenciada, a partir del conocimiento y reconocimiento de la diversidad cultural, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y el respeto a las especificidades culturales.

## El tamaño y las características de la población indígena en México

Desde 1895 los Censos han identificado a la población de cinco años y más que habla alguna lengua indígena (HLI), así como a las diferentes lenguas habladas en el país. Sin embargo, en la medida que este criterio excluye a los menores de cinco años hijos de indígenas, así como a aquellos descendientes de indígenas que ya no hablan la lengua de sus progenitores, a partir del año 2000 se utilizó la categoría de hogar como base metodológica para definir el tamaño de la población indígena, así como para las estimaciones y la construcción de indicadores respecto a los pueblos indígenas.

Los hogares indígenas son aquellos en donde el jefe, el cónyuge o algún ascendente es hablante de lengua indígena, y se consideran indígenas al conjunto de personas que forman parte de estos hogares. En el universo demográfico

total de los pueblos indígenas también se incluye a aquella población de cinco años y más hablante de lengua indígena que reside en hogares no indígenas, así como aquellos que residen en viviendas colectivas (hospitales, cuarteles, prisiones, etc). A partir de esta definición, en la Gráfica A se muestra el tamaño de la población indígena en 2000 y en 2005.

Por otro lado, si bien el censo identifica las lenguas indígenas que se hablan en México, no existe una correspondencia directa entre las diversidades lingüística y étnica, ya que ambas responden a procesos estrechamente vinculados pero diferenciados a la vez. Ejemplo de ello son los lacandonnes, cuyo nombre proviene del lugar en que viven, la Selva Lacandona y el río Lacanjá, pero su lengua es el maya, por lo que la CDI ha debido hacer un ajuste a la información censal a fin de identificar a este pueblo indígena. Un caso similar es el de los tacuates, que son hablantes de una variante del mixteco pero se reconocen a sí mismos como pueblo con ese nombre. Otro caso es el de las variantes dialectales, como son las del mixteco, el zapoteco y el chinanteco, ya que la información reportada denota serias inconsistencias tanto en la declaración como en el registro, por lo que fue necesario reconocer su diversidad lingüística pero mantener su unidad como pueblos indígenas.

Por este motivo y con la finalidad de dar contenido al enunciado constitucional de pueblos y comunidades indígenas, la CDI decidió utilizar el concepto de "grupo etnolin-

güístico”, el cual ha sido ampliamente discutido y aceptado por los etnólogos y antropólogos mexicanos. De esta manera fue posible identificar, de las cerca de 90 lenguas registradas por el INEGI, los 62 pueblos indígenas o grupos etnolingüísticos que, a excepción de los aguacateros, se encuentran representados en el Consejo Consultivo de la CDI.

**Información disponible para la construcción de indicadores**

Para poder conocer el avance de los ODM en los pueblos indígenas se utilizó principalmente la información censal.

Desafortunadamente, aun no es posible contar con datos sobre este sector de la población proveniente principalmente de registros administrativos (certificados, actas, etc.) y encuestas nacionales, ya que en ambos casos no se capta la condición indígena de la población, y las muestras no permiten una desagregación representativa para la PI.

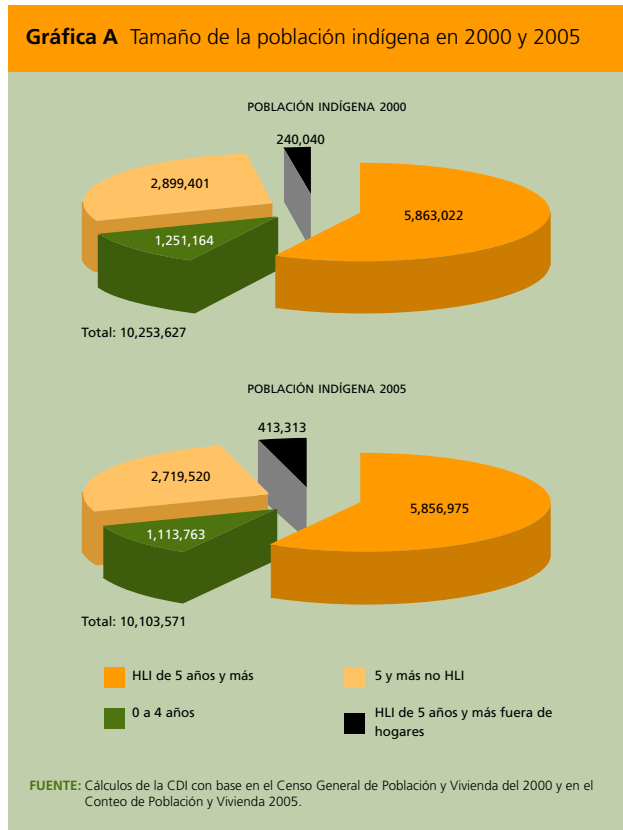
Cuando no se contó con la información necesaria para construir los indicadores que miden el avance de la población total (PT) de los ODM, se construyeron indicadores supletorios para la población indígena, ajustándolos a la información disponible.

Sería deseable que en un futuro próximo se logre que los instrumentos estadísticos y los registros administrativos incorporen campos que permitan captar la condición indígena de la población. Esto permitiría mejorar la toma de decisiones para la atención a esta población.

En materia de salud, la incorporación de la variable indígena en los registros es fundamental, ya que actualmente se desconoce el número y la causa de muertes maternas de esta población, así como la magnitud de la presencia de enfermedades como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.

En suma, el desafío está en incorporar reactivos sobre el uso y nombre de alguna lengua indígena,<sup>1</sup> lo que permitiría usar los mismos indicadores del milenio que se usan para medir el avance de la población en general y contar con información desglosada y desagregada con características demográficas, socioeconómicas, sociolingüísticas y de salud de esta población.

En el presente documento, los indicadores correspondientes para la población indígena parten del año 2000 como línea de base, ya que anterior a ese año no se cuenta con información completa, confiable y comparable para la construcción de indicadores.



<sup>1</sup> Serrano Carreto Enrique, 2006, Respuesta a la consulta sobre la inclusión de las preguntas sobre lengua y/o pertenencia indígena en los registros epidemiológicos de VIH/SIDA del sector salud, México.

**Objetivo 1** Erradicar la pobreza extrema y el hambre

**META 1: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS CUYOS INGRESOS SEAN INFERIORES A 1 DÓLAR DIARIO ENTRE 1990 Y 2015.**

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
<b>PI-O1M1-1</b> Porcentaje de la población ocupada que recibe un salario mínimo o menos	21.9	52.2	n/d	n/d
<b>PI-O1M1-2</b> Índice de Ingreso (IDHPI)	0.7	0.6	n.d.	n.d.

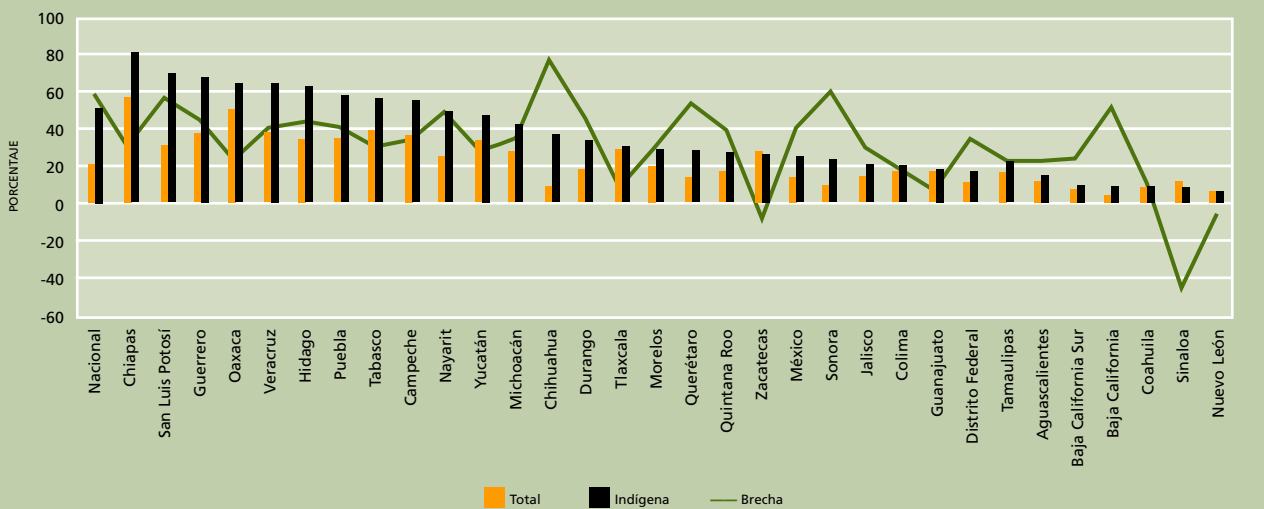
FUENTE: Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000.  
 NOTA: Estos indicadores suplen al indicador de "Proporción de población con ingresos per capita inferiores a un dólar diario", que se construye con base en la ENIGH, misma que no es válida para la PI. El indicador sobre el índice de ingreso es para población total y para población indígena.

**DIAGNÓSTICO**

**Porcentaje de la población ocupada que recibe un salario mínimo o menos**

La principal fuente para medir la pobreza en México es la ENIGH. Sin embargo, ésta no incluye variables que permitan identificar el componente indígena. Una alternativa para

conocer el ingreso de la PI es usar el Censo de Población y Vivienda 2000 que cuenta con una variable que capta el ingreso de las personas ocupadas. Este fue el indicador utilizado para acercarnos al conocimiento del grado de pobreza de esta población.

**Gráfica B** Población ocupada, total e indígena, que recibe un salario mínimo o menos por entidad federativa, México, 2000.

FUENTE: CDI-PNUD, Sistema Nacional de Indicadores sobre la Población Indígena de México, 2002 a partir de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2000.

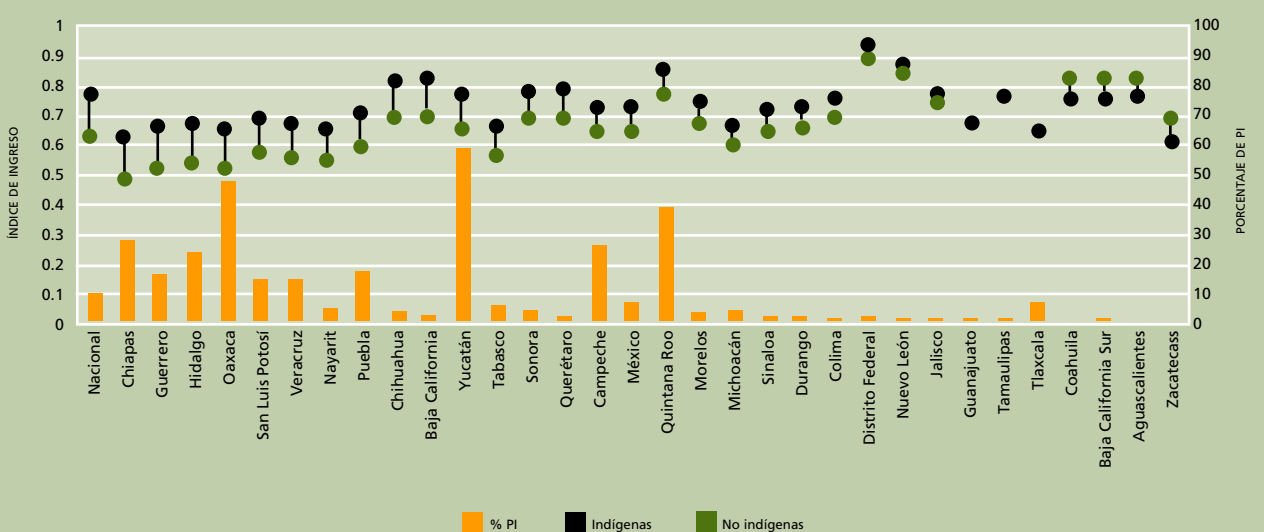
Entre la población total e indígena que gana un salario mínimo o menos existe una diferencia de treinta puntos porcentuales, que nos habla de una brecha significativa de desigualdad. Estas diferencias se acortan o se acentúan al interior del país (Gráfica B) de acuerdo a los contextos estatales, municipales o incluso locales, y a su relación con la presencia relativa de PI, aunado al desarrollo de las fuerzas productivas y la vinculación al mercado laboral en las diferentes regiones del país.

### Índice de ingreso (IDHPI)

Pese a las limitaciones que presenta la medición del PIB *per cápita* para conocer el bienestar de esta población, se utilizó

para construir el segundo indicador alternativo que es el IDHPI, mismo que permite matizar las diferencias del ingreso entre la población indígena y la no indígena.

La Gráfica C muestra nuevamente la brecha existente a nivel nacional entre el ingreso indígena y el no indígena: sus índices son 0.6471 y 0.7579, respectivamente. Estas disparidades se acentúan si se consideran diferentes niveles de análisis. Por ejemplo, el Distrito Federal tiene para el año 2000 un índice de 0.9081 para la población no indígena, mientras que Chiapas registra un índice de 0.6339 para la misma población. Sin embargo, si se considera a la PI el índice de ingreso sólo alcanza en Chiapas el valor de 0.4901, lo que nos habla de una latente desigualdad.

**Gráfica C** Índice de ingreso total, no indígena e indígena y porcentaje de población indígena por entidad federativa, México, 2000.

FUENTE: CDI-PNUD, Sistema Nacional de Indicadores sobre la Población Indígena de México, 2002 a partir de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2000.

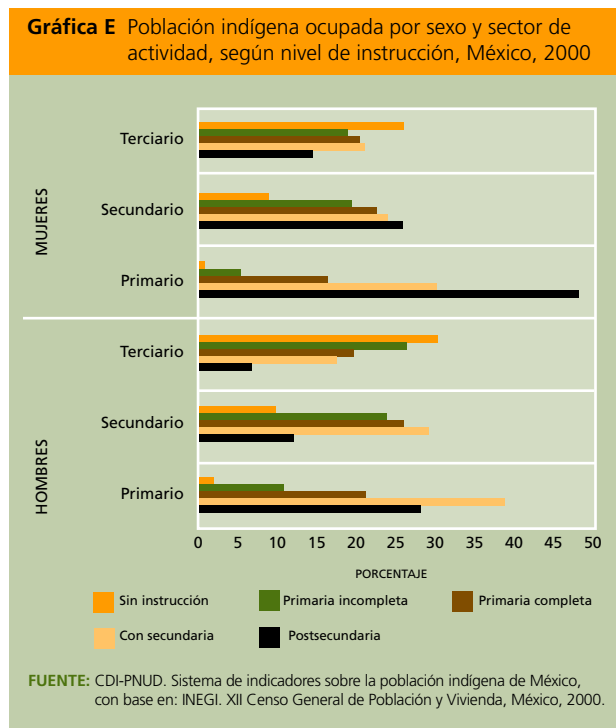
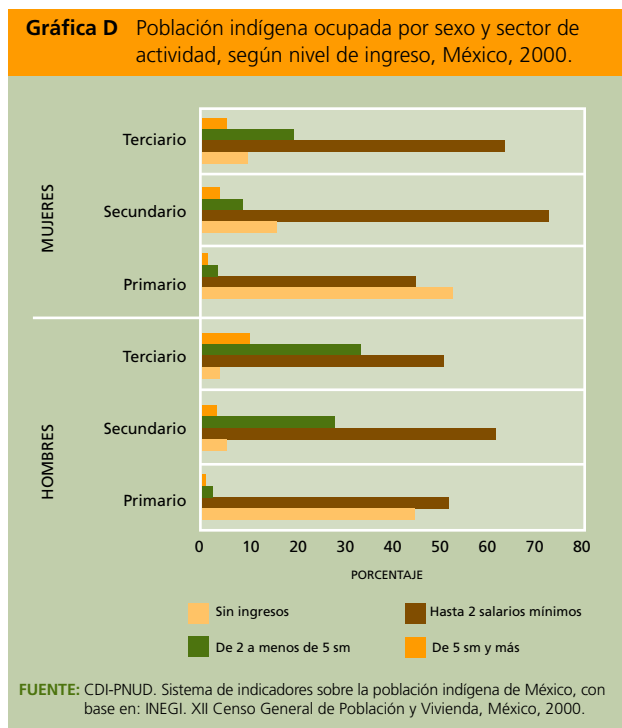
### Actividad económica

El II Censo de Población y Vivienda 2005 no incluyó al interior de su cuestionario preguntas relativas a la actividad económica ni el nivel de ingresos de la población, sin embargo, con el fin de ilustrar las relaciones existentes entre la actividad económica y el nivel de instrucción se dará cuenta de los resultados que se obtuvieron para la PI tras el XII Censo de Población y Vivienda del año 2000.

Examinando las características de los ocupados por nivel de instrucción, alcanzado en los diferentes sectores de actividad, se corrobora que la ocupación principal de los indígenas se centra en actividades relacionadas con el sector primario, seguidas por el sector terciario y por último el sec-

tor secundario. El análisis por sexo muestra patrones de ocupación distintos, pues mientras que tres de cada cuatro varones sin instrucción se emplean en actividades del sector primario, las mujeres en la misma condición de instrucción presentan una distribución más equilibrada en el empleo, predominando el sector primario con 43.7 por ciento seguido del 35 por ciento del sector servicios y 21.3 por ciento que se ocupa en el secundario.

Los hombres se mantienen ocupados predominantemente en el sector primario, mientras que las mujeres, salvo en el caso de la población sin instrucción, se emplea preferentemente en el sector servicios. Las Gráficas D y E dan cuenta de estos resultados.



### META 2: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE PADECE HAMBRE ENTRE 1990 Y 2015.

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
PI-01M2-1 Déficit de talla en población escolar de 6 a 12 años.	13.1	41.8	8.9	31.2

FUENTE: Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000; Censo Nacional de Talla 2004.

NOTA: El indicador suple el indicador de "Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años".  
El dato para PI corresponde al valor encontrado en el total de municipios indígenas (40 por ciento y más de PI).

### Prevalencia de bajo peso en menores de cinco años

Según datos disponibles en 2000 la prevalencia de bajo peso a nivel nacional fue casi tres veces mayor entre la población infantil indígena que entre la no indígena, y de dos a tres veces mayor en las diferentes áreas y regiones del país.<sup>2</sup>

La magnitud de las diferencias existentes entre los niños indígenas y los no indígenas respecto a la prevalencia de

bajo peso, es significativa no sólo a nivel nacional, sino también en las áreas rurales y particularmente en la región sur del país.<sup>3</sup>

Aún no se cuenta con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2005, por lo cual este indicador no se pudo actualizar para el mismo año.

<sup>2</sup> Estado nutricional de los niños indígenas menores de cinco años de edad en México: resultados de una encuesta nacional probabilística, publicada en Salud Pública de México, 2003.

<sup>3</sup> El estudio incluye en la región sur los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. La publicación del estudio no incluye datos por estado, sólo el análisis global. *Estado nutricional de los niños indígenas menores de cinco años de edad en México: resultados de una encuesta nacional probabilística*. Salud Pública de México, Vol. 45, suplemento 4 de 2003.

### Déficit de talla en población escolar de 6 a 12 años

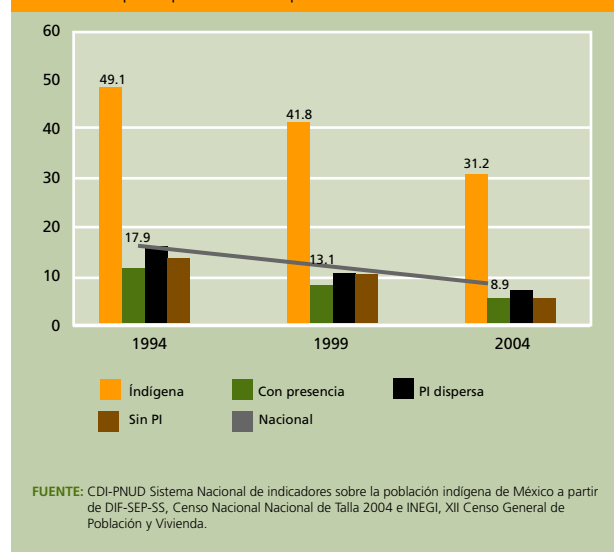
Como indicador de desnutrición crónica, la prevalencia de talla baja ha sido consignada en los censos nacionales de talla durante la última década. Para 1994, la prevalencia de talla baja (población escolar censada) era semejante a la prevalencia en los municipios en que la PI es poca o nula, mientras que una década después este tipo de municipios se encuentran por debajo de la media nacional (Gráfica F).

En contraste, para los municipios indígenas, con 40 por ciento y más de PI,<sup>4</sup> la *talla baja* en 1994 era 2.7 veces mayor respecto al país en su conjunto y la brecha se ha ido ampliando a lo largo de la última década. Para 1999 la prevalencia de talla baja fue 3.2 veces mayor y para 2004 se elevó a 3.5 veces, aunque existe una disminución de la prevalencia en términos absolutos de un 49.1 por ciento a 39.2 por ciento. Esto obedece, sin duda, a que los avances en el combate de los rezagos han tenido un impacto menor en aquellos municipios donde se concentra la PI.

Si enfocamos nuestro análisis a regiones, encontramos que uno de los mayores avances se encuentra en la región Otomí de Hidalgo y Querétaro, que redujo el déficit de talla en su población escolar de 28.2 por ciento en 1999 a 9.6 por ciento en 2004. En este rubro destacan también las regiones de los Chimalapas y la Huasteca, no obstante que en estas el déficit de talla en 2004 es del doble que para el país en su conjunto.

<sup>4</sup> Se refiere a aquellos municipios en los cuales la proporción de PI es de 40 por ciento o mayor.

**Gráfica F** Prevalencia de déficit de talla 1994-2004 por tipo de municipio



En contraste, los municipios de las regiones Popoluca-Náhuatl y Huicot prácticamente no muestran cambios en el porcentaje de niños de primer grado de primaria, que presentan una talla menor a la esperada para su edad; incluso en la región Tarahumara se observa un ligero retroceso en los últimos cinco años de referencia, por el aumento de la prevalencia de talla baja de 1999 a 2004.

## Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal

**META 3: ASEGURAR QUE, PARA EL AÑO 2015, TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS PUEDAN TERMINAR UN CICLO COMPLETO DE ENSEÑANZA PRIMARIA.**

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
PI-O2M3-1 Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad	94.2	90.1	96.4	94.4

FUENTE: Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005.  
NOTA: Este indicador suple al indicador de "Tasa neta de matriculación en primaria (6 a 11 años)".

### DIAGNÓSTICO

En el año 2000, el porcentaje de asistencia escolar de 6 a 11 años para el total de la población fue de 94.8, mientras que el 90.1 por ciento de la PI de esa misma cohorte asiste a la escuela, es decir 4.7 puntos porcentuales menos que a nivel nacional. Para 2005, el total de la población del país muestra un incremento de 1.3 por ciento, mientras que en la PI el incremento es significativamente mayor, alcanzando un 4.3 por ciento.

Las entidades que entre 2000 y 2005 mostraron un mayor incremento en el porcentaje indígena de asistencia escolar (6 a 11 años) fueron, en primer lugar Sinaloa, con un incremento significativo del 23 por ciento, siguiendo Zacatecas con 9.4 por ciento, Durango 8.2 por ciento, Colima con un 8.15 por ciento, Chiapas 7.9 por ciento y Aguascalientes con un incremento del 7.39 por ciento, misma entidad que en 2005 se

posiciona con el indicador indígena más alto entre las entidades, alcanzando un 98.17 por ciento de asistencia escolar (6 a 11 años). Por otra parte, las entidades que tuvieron incrementos poco significativos entre 2000 y 2005, fueron Hidalgo, Tabasco, San Luis Potosí y Baja California Sur con aumentos del 1.5, 1.8, 1.9 y 2 por ciento respectivamente.

Respecto al indicador indígena nacional, en 2005, 21 entidades muestran un porcentaje de asistencia escolar mayor, entre 0.25 y 3.77 por ciento, y 11 entidades son las que muestran los mayores rezagos, con diferencias de entre 2.36 y 18.18 por ciento por debajo de la media nacional para la PI.

En el año 2000, el 3.5 por ciento de la población de 15 a 24 años en el país no sabía leer ni escribir, cifra que se redujo a un 2.4 por ciento en 2005. Sin embargo, entre la PI el analfabetismo continúa siendo un problema, ya que si bien en

los últimos cinco años el porcentaje de jóvenes indígenas que saben leer y escribir aumentó en 3.1 por ciento, al pasar de 89.3 a 92.4 por ciento, todavía más del 7 por ciento de ellos adolece de esta habilidad. Cabe señalar, que aún cuando a nivel nacional el rezago en lectoescritura en este grupo de edad es relativamente bajo, a nivel de las diferentes entidades federativas todavía existen grandes desigualdades. Tan solo en Chihuahua y Guerrero, casi el 23 por ciento y poco más del 17 por ciento, de esta población, respectivamente, no sabe leer y escribir. Incluso, son 10 las entidades federativas que en 2005 continúan presentando valores superiores al promedio de la PI del país (menos del 92.4 por ciento), mismas que concentran casi al 34 por ciento de la PI nacional en ese grupo de edad, es decir, 666 mil jóvenes, de los cuales casi 90 mil son analfabetas. Por su parte, y a excepción de los estados de México, Tamaulipas, Aguascalientes, Nuevo León y Coahuila, el resto de las entidades presentan valores inferiores al promedio de alfabetismo para la población total del país. Ello significa que en los próximos años se deberán emprender acciones para que al menos estos 90 mil jóvenes tengan acceso a la alfabetización.

#### Nivel de instrucción

El nivel de instrucción en el país ha mostrado avances importantes respecto de otros momentos en el tiempo, sin embar-

go aún no se consigue el objetivo de la educación básica universal. Para comprender un poco mejor este fenómeno, se realizó el análisis de la población entre los 15 y los 24 años de edad, momento en el cual los individuos terminaron, o debieron terminar, el nivel medio básico.

Los primeros resultados son alentadores, pues se superó la eficiencia terminal de la educación básica en más de la mitad de la PI, un avance que alcanza 15.1 por ciento más en el año 2005 que su contraparte en el año 2000. Sin embargo aún puede considerarse como alto el nivel de deserción escolar pues el 46.8 por ciento de la población considerada en este rango de edad no cuenta con la educación obligatoria terminada.

La revisión por segmento de instrucción muestra avances modestos de 2000 a 2005 en lo que se refiere a la población sin instrucción, que se redujo de 9.3 a 6.5 por ciento, así como un aumento en la eficiencia terminal de la educación primaria pues la deserción escolar en este nivel pasó de 19.3 a 11.9 por ciento. Sin duda los avances más significativos se refieren a la población con la secundaria completa que se ubica muy cerca de los 27 puntos porcentuales y la mayor oportunidad para este segmento de la población de cursar o concluir la educación media y superior debido a que una cuarta parte de la PI cuenta con algún grado de estos estudios.

## Objetivo 3 Promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres

### META 4: ELIMINAR LAS DESIGUALDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, PREFERIBLEMENTE PARA EL AÑO 2005, Y EN TODOS LOS NIVELES DE LA ENSEÑANZA ANTES DEL FIN DEL AÑO 2015.

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
PI-O3M4-1 Razón entre niñas y niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela	97.4	97.7	97.0	97.2
PI-O3M4-1a Razón entre niñas y niños de 12 a 14 años que asisten a la escuela	95.9	91.4	97.9	95.3
PI-O3M4-1b Razón entre mujeres y hombres de 15 a 24 años que asisten a la escuela	98.1	84.5	100.6	93.4
PI-O3M4-1c Razón entre mujeres y hombres de 18 años y más con algún grado aprobado en educación superior que asisten a la escuela	96.4	84.1	100.7	90.6
PI-O3M4-10 Tasa de alfabetización de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	96.4	86.9	97.6	90.9
PI-O3M4-10a Tasa de alfabetización de los hombres entre 15 y 24 años de edad	96.7	91.8	97.6	93.98

FUENTE: Para la PI: Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005.

Para la PT, INEGI: Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; Censo de Población y Vivienda 1995 y Secretaría de Educación Pública con datos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

NOTA: Los indicadores PI-O3M4-1 suplen a los indicadores de "Razón entre niñas y niños matriculados en la educación primaria, secundaria, media superior y superior".

### DIAGNÓSTICO

Los datos del promedio nacional muestran que en la población de 6 a 11 años el porcentaje de niños y niñas es prácticamente igual con una razón de 97.2, pero la proporción va siendo más favorable a los varones conforme avanza la edad. Así, en el grupo de 12 a 14 años la razón de hombres y mujeres que asisten a la escuela es de 95.3, y baja hasta 90.6 en el grupo de 18 años y más.

Las entidades que tienen una razón inferior a 90 son:

- Coahuila y Zacatecas en el grupo de los 6 a 11 años;
- Baja California, Baja California Sur y Sinaloa en el grupo de los 12 a 14 años y,
- Chiapas, Coahuila y Yucatán en el colectivo de los 15 a 24 años.

En el caso del analfabetismo por sexo es mayor la proporción de las mujeres que no saben leer y escribir que la de los hombres en la misma condición; entre los hombres éste alcanza apenas un 6 por ciento de la PI y en el caso de las féminas se encuentra ligeramente por encima del 9 por ciento.

La comparación de ambos sexos contra el mismo referente del año 2000 tiene un sesgo positivo al presentarse una disminución que, en el caso de las mujeres alcanzó el 4 por ciento.

## Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

### META 5: REDUCIR EN DOS TERCERAS PARTES LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS ENTRE 1990 Y 2015.

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
<b>O4M5-14</b> Mortalidad infantil (defunciones en menores de un año de edad por cada mil nacimientos)	23.3	34.4	19.7 (2004)	27.9

**FUENTE:** Para población indígena, estimaciones del CONAPO. En <http://www.CONAPO.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls>, <http://www.CONAPO.gob.mx/00cifras/indigenas/repMexicana.xls>  
Para población total, Secretaría de Salud con base en datos de la Dirección General de Información en Salud. Proyecciones de población de CONAPO.

### DIAGNÓSTICO

La mortalidad infantil, que representa más del 80 por ciento de las defunciones en menores de cinco años, constituye uno de los indicadores privilegiados para realizar una aproximación tanto a las condiciones del desarrollo socioeconómico, como a la calidad de vida de las personas y las regiones en que viven.

Las estimaciones de mortalidad infantil elaboradas por el CONAPO para el año 2000 a nivel municipal, a partir de las cuales se identificaron los valores máximos y mínimos tanto para el total de los municipios del país como para el universo de 871 municipios indígenas y con presencia indígena, permitieron elaborar una estratificación de sus niveles de acuerdo con criterios estadísticos para identificar las categorías de mortalidad baja, media, alta y muy alta, e incluso se detectaron aquellos municipios en donde los rezagos son de carácter extremo.

En el análisis de la distribución de la PI de acuerdo al tipo de municipio y su ubicación respecto a los niveles de la mortalidad infantil, resalta el hecho de que de los más de 9 millones de indígenas que residen en municipios indígenas o con presencia indígena, 60 por ciento habita en municipios cuya

mortalidad infantil es alta y muy alta. Más aún, si se analizan únicamente aquellos municipios en donde la PI representa más del 40 por ciento, esta proporción aumenta a casi el 84 por ciento, y del total de la PI en este tipo de municipios, casi el 61 por ciento vive en 393 municipios indígenas que presentan niveles muy altos de mortalidad, que a su vez representan 45 por ciento del total de municipios indígenas o con presencia indígena.

La revisión de la información sobre mortalidad infantil con respecto a la proporción de menores de 5 años en los municipios con niveles muy altos es alarmante: de cada cien niños que viven en municipios de muy alta mortalidad infantil, 57 son indígenas; en total 561,220 niños que constituyen 44.9 por ciento de la PI infantil de cero a cuatro años. Más aún, 306 649 de ellos habitan en 212 municipios indígenas que se ubican en el rango con tasas de mortalidad infantil más altas, respecto tanto al conjunto nacional como al indígena. Los resultados generales aparecen en el cuadro A.

La población de 0 a 4 años en municipios indígenas o con presencia es de un millón 251 mil 164, de los cuales el

**Cuadro A** Población en hogares indígenas según nivel de mortalidad infantil y tipo de municipio, México 2000.

Nivel de la tasa de mortalidad infantil	Indígena	Tipo de municipio <sup>1</sup>		Total general
		Indígena	Con presencia	
Baja menor a 25.18	243,177 4.0%	2,353,974 71.4%	2,597,151	
Media 25.18 a 29.19	727,536 12.1%	358,910 10.9%	1,086,446	
Alta 29.2 a 34.48	1,384,503 23.0%	412,470 12.5%	1,796,973	
Muy alta 34.49 a 66.92	3,665,968 60.9%	172,146 5.2%	3,838,114	
Prioritarios <sup>2</sup>	2,055,361 34.1%	37,539 1.1%	2,092,900	
<b>Total general</b>	<b>6,021,184 100.0%</b>	<b>3,297,500 100.0%</b>	<b>9,318,684</b>	

<sup>1</sup> Defunciones de menores de 1 año por 1,000 nacidos vivos

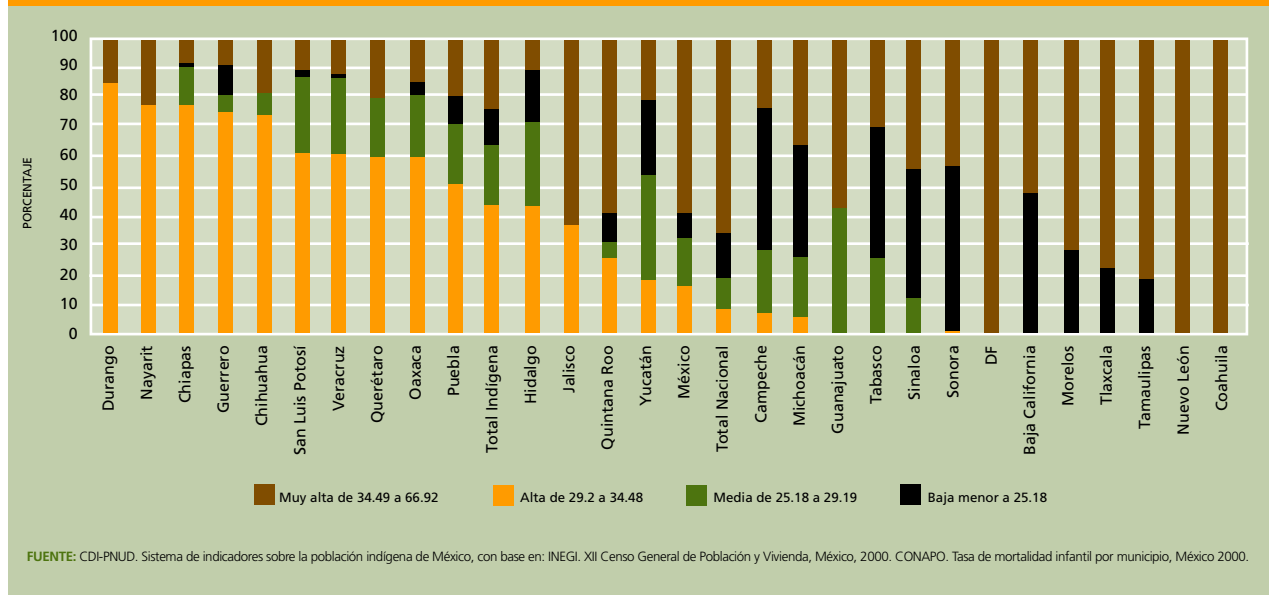
<sup>2</sup> Comprende a aquellos municipios cuya TMI es superior a 39.4, valor que corresponde al último cuartil para los municipios indígenas o con presencia de población indígena.

**FUENTES:** CDI-PNUD, Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, 2002, A partir de: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. CONAPO. Tasa de mortalidad infantil por municipio, México 2000.

44.9 y el 20.0 por ciento presentan tasas de mortalidad muy alta o alta, respectivamente. Durango, Nayarit, Chiapas y Guerrero son las entidades que tienen mayor proporción de niños indígenas en municipios con muy alta mortalidad infantil, cuyos valores fluctúan entre el 83 por ciento y el

75.6 por ciento y representan una proporción entre 8 y 9 veces mayor que a nivel nacional, ya que en el país 9.2 por ciento de los menores de cinco años viven en municipios con tasas de entre 34.9 y 66.92 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos (Gráfico G).

**Gráfica G** Porcentaje de población de 0 a 4 años en hogares indígenas según tasa de mortalidad infantil por entidad con municipios indígenas o presencia de PI, 2000.



## Objetivo 5 Mejorar la salud materna

### DIAGNÓSTICO

No se dispone de información para dar cuenta de la mortalidad por causa materna<sup>5</sup> entre la PI. Esto se debe a que ni en el certificado ni en el acta de defunción<sup>6</sup> se capta la condición indígena del fallecido, por lo cual existe un subregistro para captar esta dimensión.

De acuerdo con la razón de muerte materna por cien mil nacidos vivos, estimados para el ámbito nacional, se observa que la mortalidad materna es un problema que está disminuyendo; mientras que en 1990 fue de casi 90, rebasó ligeramente las 65 en 2003, es decir, disminuyó en un 27 por ciento la mortalidad por esta causa.

Un ejemplo significativo de las diferencias del riesgo de mortalidad por causa materna en las entidades federativas,<sup>7</sup> la ofrece Oaxaca, donde se identificaron 31 municipios<sup>8</sup> de alto riesgo en cuanto a salud materna. Las investigadoras Sesia y Cruz Ramos indican que de los municipios identifica-

dos, 28 son indígenas<sup>9</sup> y en 18 los hablantes de lengua originaria superaron al 90 por ciento de la población.

Se observa que los casos de muerte por causa materna mencionados suceden en una diversidad de situaciones y confirman la alta incidencia de ocurrencia del fenómeno en el ámbito indígena. Para revertirlo se recomienda:

- i Que las instituciones encargadas de atención a la salud (federales, estatales, tradicionales) establezcan un esquema de vigilancia a la mujer indígena embarazada para su atención oportuna ante emergencia obstétrica (el esquema debe considerar la condición de lejanía y/o inaccesibilidad de la localidad donde resida la mujer, así como las condiciones culturales e idiomáticas que podrían dificultar una comunicación fluida, certera y respetuosa).
- ii Impulsar la investigación sobre mortalidad materna indígena y sus factores desencadenantes, bajo las ópticas: antropológica, etnográfica, histórica, sociológica, demográfica, estadística y médica.
- iii Fortalecer la política de atención bajo el respeto a la diversidad cultural y social por parte del personal de salud en unidades médicas de todos los niveles de atención.

<sup>5</sup> Muerte materna la que ocurre por causa inherente al embarazo, parto, o puerperio.  
<sup>6</sup> Los registros administrativos que en el país se encargan del registro de la mortalidad, es decir del número de defunciones y sus características sociodemográficas y epidemiológicas, son: el certificado y el acta de defunción. En el certificado, la causa de muerte se clasifica de acuerdo a la Clasificación Internacional de Enfermedades de la OMS.  
<sup>7</sup> Estimaciones de organismos internacionales señalan que el subregistro de la mortalidad materna de las mujeres indígenas de países de América Latina alcanza hasta un 72 por ciento.  
<sup>8</sup> La metodología de microregionalización considera las tasas de mortalidad femenina en edad reproductiva y el índice de marginación.  
<sup>9</sup> El porcentaje de hablantes de lengua indígena respecto a la población total de municipios fue superior al 40 por ciento.

## Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

En las comunidades indígenas prevalecen las llamadas patologías de la pobreza, entre las que destacan la tuberculosis, pero como en otras enfermedades endémicas, los datos no están desagregados sino por algunos estudios –algunos no muy recientes– y otros por casos reportados. Ello hace urgente tener indicadores estadísticos desagregados para tales enfermedades por contagio y respecto a pueblos indígenas de tal manera que se pueda saber su incidencia, par-

ticularmente de tuberculosis. A pesar de ello, actualmente se puede partir de los estudios y de los casos con los que se cuenta para observar que existe un panorama de condiciones de contagio específico en pueblos indígenas. Sin embargo, dicho nivel de información, la hace insuficiente para tomar decisiones a nivel nacional y respecto a políticas a favor de los pueblos indígenas.

### DIAGNÓSTICO

#### VIH/SIDA

Dadas las condiciones económicas, históricas y culturales de los pueblos indígenas, los problemas de salud sexual los colocan en desventaja respecto a la población en general. Particularmente el contagio por VIH/SIDA, pone de manifiesto notorias inequidades en cuanto al acceso a sistemas de salud en general, salud sexual y salud reproductiva.

La información existente por casos en el ámbito indígena, permite al menos tener una idea de cómo la PI padece dicha pandemia, y sugiere cuáles son las constantes que se presentan, que como tales servirán para diseñar futuros instrumentos de medición y así configurar el sistema de información confiable. Por ejemplo, en las comunidades indígenas Selva Primera y La Coraza, Oaxaca –cuyos habitantes viven en extrema pobreza– se reportó un brote de SIDA a partir de la muerte de un adulto y de un niño de 5 años, de otro en fase terminal y de seis más con VIH. En ambas comunidades, por cada 100 habitantes hay un infectado, y presentan patrones de riesgo como relaciones sexuales precoces en jóvenes donde el 76 por ciento de los embarazos son entre 14 a 17 años.<sup>10</sup>

En otros casos, es tal el grado de presencia de sujetos infectados en localidades indígenas tanto de migrantes como de nativos, que se han diseñado programas preventivos dirigidos a jóvenes indígenas e indígenas migrantes en Baja California,<sup>11</sup> Michoacán, Jalisco, Veracruz, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y Yucatán.<sup>12</sup>

Para contar con información que permita evaluar en su justa medida la problemática del VIH/SIDA entre la PI, urge una perspectiva que permita identificar y consolidar los sistemas de información adecuados para evaluar el impacto de acciones de salud en la PI afectada. Sin una metodología así, se imposibilitan los modelos de atención de VIH/SIDA adecuados a las características étnicas, culturales y lingüísticas de este sector de la población mexicana conformado por los pueblos y comunidades indígenas de México.<sup>13</sup>

#### Tuberculosis

Durante 1998, se realizó un estudio cualitativo<sup>14</sup> mediante entrevistas grupales a pacientes con tuberculosis sobre la eficacia en el tratamiento en zonas indígenas de las regiones Centro, Altos y Frontera de Chiapas. Se pudo documentar que el Programa de Control de la Tuberculosis en dichas áreas no se había logrado implantar óptimamente y por varios motivos; prácticas culturales locales que limitan la aceptación de servicios médicos, falta de medicamentos, insuficiente supervisión del personal paramédico en programas, el abandono parcial o total del tratamiento y un diagnóstico y tratamiento tardío. Las interacciones sociales de la vida rural son fundamentales; hombres y mujeres ocultan los síntomas por temor al rechazo, el exceso de cuidados, la forma en que ésta se manifiesta, el temor al contagio y la creencia de que sea incurable.

En un estudio reciente<sup>15</sup> (2006) se observó que la zona del conflicto en Chiapas existe una alarmante situación donde prevalecen condiciones de pobreza, niveles de desnutrición y falta de vacunación, particularmente en lo tocante a la tuberculosis. Según este estudio, la tasa no ajustada de TBP, tomando en cuenta a la población total calculada, fue de al menos 85.3 por 100,000 habitantes y de 161.2 por 100,000 en la población de 15 y más años de edad, tasas al menos tres veces más grandes que las registradas para todo el estado de Chiapas.

#### Paludismo

La PI es vulnerable a esta epidemia ya que, en su gran mayoría, desconoce la forma de prevenirla, carece de drenaje y de servicios básicos, sus viviendas concentran humedad, y su actividad productiva hace más factible la presencia de la enfermedad. Desafortunadamente, se carece de información para rastrear oportunamente el problema en localidades indígenas donde existe una prevalencia elevada de dichas patologías de la pobreza, lo que vuelve insuficiente a cualquier acción para combatir el paludismo.

<sup>10</sup> Agence France-Presse, 2005, ONG alerta sobre brote de SIDA en comunidades indígenas de México, Abril 15 en [http://www.aegis.com/NEWS/AFP/2005/AF050423\\_ES.html](http://www.aegis.com/NEWS/AFP/2005/AF050423_ES.html)

<sup>11</sup> En este caso son comunidades de migrantes indígenas Oaxaqueños: 12 de septiembre de 2006, <http://www.colef.mx/Investigacion/DetalleProyectoCompleto.asp>.

<sup>12</sup> <http://www.salud.gob.mx/conasida/Propuestas2006/propcond.htm>

<sup>13</sup> CDI-Dirección de Información e Indicadores, 2006, Respuesta a la consulta sobre la inclusión de las preguntas sobre lengua y/o pertenencia indígena en los registros epidemiológicos de VIH/SIDA del sector salud, México.

<sup>14</sup> ALVAREZ G. Guadalupe del Carmen et al., "Seeking tuberculosis care in Chiapas", Washington. *Revista Panamericana de Salud Pública*. [online]. May 2001, vol. 9, no. 5 [cita: 2006-09-15], pp. 285-93: <http://www.scielosp.org/scielo.php>

<sup>15</sup> Informe del ECOSUR: "Médicos Por Derechos Humanos (Physicians For Human Rights)" y "La defensoría del derecho a la salud", sobre la situación de salud y abusos a los derechos humanos en Chiapas, México. Llamado al nuevo gobierno a cumplir la obligación del derecho a la salud de la PI, 22 de junio 2006: [http://www.phrusa.org/research/news\\_spanish\\_2006-06-22.html](http://www.phrusa.org/research/news_spanish_2006-06-22.html)

## Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

### META 9: INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS NACIONALES Y REVERTIR LA PÉRDIDA DE RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE.

INDICADOR	2000	
	PT	PI
<b>O7M9-29</b> Proporción de ocupantes de viviendas particulares donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar	19.6	65.9

p/: Preliminar.

FUENTE: INEGI: Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000 y Censo de Población y Vivienda, 1995.

Nota: El indicador se calcula con base a la superficie de municipios con más del 40 por ciento de PI. Suple al indicador de "Proporción de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas".¶

### DIAGNÓSTICO

Los bosques y selvas constituyen recursos importantes para la población local y representan un patrimonio valioso de biodiversidad para la humanidad. De acuerdo con datos del año 2000, la población indígena que habita en municipios indígenas (40 por ciento y más) cuenta en su superficie con 67.3 por ciento de bosques y selvas, dato a partir del cual puede inferirse que tienen a su alcance una infinidad de recursos naturales que en teoría deberían proveer ciertas condiciones para el desarrollo satisfactorio de estos pueblos. Sin embargo, tal como se ha presentado el panorama indígena a lo largo de este informe, aun cuando un alto porcentaje de bosques y selvas se encuentren dentro del territorio de los ejidos y comunidades indígenas, esto no asegura las condiciones para su bienestar. En última instancia no son los pueblos indígenas quienes cuentan con los medios suficien-

tes para explotar de manera equilibrada y sustentable la riqueza de recursos que hay a su alcance.

Actualmente, selvas y bosques, tanto en el sentido de recursos como en el de patrimonio, se ven afectados por una dinámica de uso diseñada a corto plazo, arriesgando su permanencia, con graves secuelas culturales, económicas y sociales. Múltiples bienes y servicios ambientales se están perdiendo, subo mal aprovechando. Esta situación se nos presenta a pesar del rico acervo de conocimientos que existe sobre bosques y selvas y del que es depositaria la población indígena. Sin embargo, en regiones de los estados del sur la población ha establecido una estrecha relación con los bosques y selvas, realizando actividades de las que pueden obtener satisfactores de primera necesidad e ingresos económicos, además de incidir en mayor o menor grado con la conservación de los recursos.

### META 10: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CAREZCAN DE ACCESO SOSTENIBLE A AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO PARA EL AÑO 2015.

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
<b>O7M10-30</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	83.3	64.4	87.1	69.4
<b>O7M10-31</b> Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica	72.8	34.6	83.5	49.5

FUENTE: Para la PI, Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005. Para la PT, INEGI. Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Censo de Población y Vivienda 1995

### DIAGNÓSTICO

En cuanto a las condiciones de servicios de agua entubada y drenaje, los indicadores arrojaron que en el año 2000 la proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda en el ámbito indígena fue de 64.4 por ciento, lo cual significó una brecha de 20.2 puntos porcentuales respecto al indicador obtenido para el ámbito nacional, mismo que reveló una proporción del 84.2 por ciento de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda.

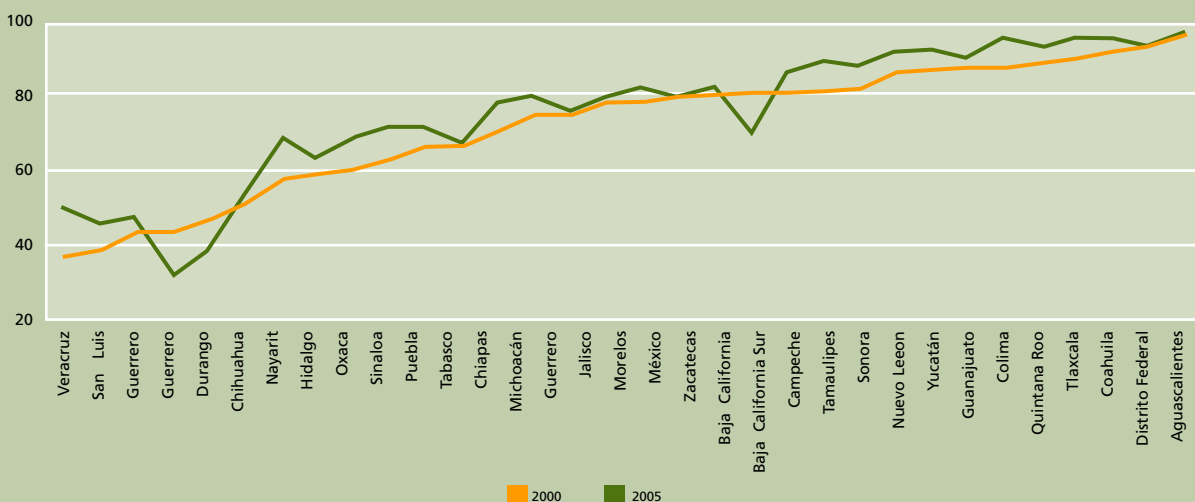
Para el 2005 el indicador indígena muestra una mejora de 5 puntos porcentuales respecto al registrado en el año 2000 para el mismo ámbito, y una diferencia de 18.4 puntos por debajo del indicador nacional en el mismo año, con lo cual la brecha entre la P.T. y la PI disminuyó casi dos puntos

en el periodo transcurrido entre 2000 y 2005.

#### Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica

Sólo un 34.6 por ciento de la PI habita en viviendas con drenaje dentro del predio o la vivienda, mientras que para la PT esta proporción es de 72.9 por ciento. En 2005 se observa una superación considerable del rezago en este rubro en el país en general y se cierra ligeramente la brecha entre la PT y la PI. Para este año el indicador en los ámbitos nacional e indígena habla de una proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje, de un 84.5 y un 49.5 respectivamente. Lo que significa una diferencia entre la PT y la PI de 35 puntos porcentuales.

**Gráfica H** Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda por entidad, 2000-2005.



FUENTE: CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000. II Censo de Población y Vivienda, México, 2005.

**Gráfica I** Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica, por entidad federativa, 2000 y 2005.



FUENTE: CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000. II Censo de Población y Vivienda, México, 2005.

**META 5: MEJORAR CONSIDERABLEMENTE LA VIDA DE POR LO MENOS 100 MILLONES DE HABITANTES DE VIVIENDAS PRECARIAS PARA EL AÑO 2020.**

INDICADOR	2000		2005	
	PT	PI	PT	PI
PI-07-M11-1 Proporción de población en viviendas particulares de uno y dos cuartos	26.0	48.85	24.0	43.13

FUENTE: Para la PI, Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir del INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005.

Nota: El indicador PI-07-M11-1 suple al indicador de "Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de tierra".

**Proporción de población en viviendas particulares con uno y dos cuartos**

El indicador relativo a la proporción de la PI en viviendas particulares de uno y dos cuartos, se pensó como un marcador de hacinamiento y de precariedad de la vivienda,

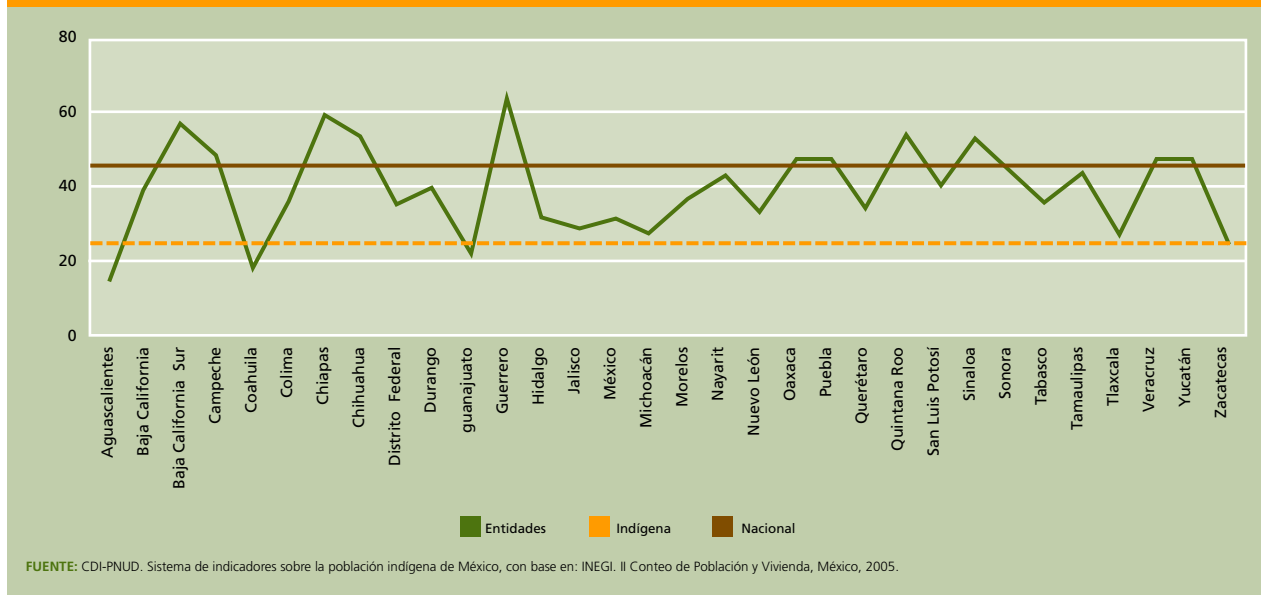
factores que disminuyen la calidad de vida de sus habitantes. Para construirlo se tomaron en consideración las características y distribución de los espacios dentro de las viviendas en las localidades netamente indígenas, en las que no hay habitaciones dedicadas exclusivamente para

uso dormitorio, por lo que se tomó en cuenta el número total de cuartos de la vivienda, sin distinguir si eran o no para dormitorio.

En el año 2000 la proporción de la PI que habitaba en viviendas particulares de uno y dos cuartos era de casi la mitad, 48.8 por ciento, mientras que para el ámbito nacional el indicador muestra que sólo una cuarta parte de la

población en viviendas particulares, compartía las mismas condiciones. Para el año 2005 el avance respecto a las condiciones de hacinamiento mostró una mejoría más significativa en el ámbito indígena que en el ámbito nacional, ya que en el primero el indicador disminuyó 5.7 por ciento, y en el segundo el indicador mostró una disminución de 2 puntos porcentuales respecto al periodo anterior registrado.

**Gráfica J** Proporción de población indígena en viviendas particulares con uno y dos cuartos, por entidad federativa, México, 2005.



## Objetivo 7 Fomentar la asociación mundial del desarrollo

### META 16: EN COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO, ELABORAR Y APLICAR ESTRATEGIAS QUE PROPORCIONEN A LOS JÓVENES UN TRABAJO DIGNO Y PRODUCTIVO.

INDICADOR	2000	
	PT	PI
PI-08-M16-1 Tasa de desocupación de jóvenes entre 15 y 24 años	3.9	1.4

### META 18: EN COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO, VELAR POR QUE SE PUEDAN APROVECHAR LOS BENEFICIOS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, EN PARTICULAR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES.

PI-08-M18-1 Ocupantes en viviendas particulares con teléfono	351.3	89.7
PI-08-M18-2 Ocupantes en viviendas particulares con computadora	90.1	18.6

FUENTE: Para la PI (indicador PI-08-M16-1), Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Para la PI (indicadores PI-08-M18-1, PI-08-M18-2), Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de INEGI: XII Censo de Población y Vivienda 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005.

Para la PT, INEGI: Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000, apartado sobre ingresos. INEGI: Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Nota: El indicador PI-08-M16-1 suple al indicador de "Tasa de desempleo abierto de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años".

Los indicadores PI-08-M18-1 y PI-08-M18-2 suplen a los de "Número de líneas telefónicas (por 1,000 habitantes)" y "Computadoras personales (por 1,000 habitantes)".

## DIAGNÓSTICO

### Jóvenes indígenas

La operatividad estadística del grupo de 15 a 24 años como población joven, en términos de comparabilidad y seguimiento para este objetivo revela la situación de los jóvenes indígenas respecto al mismo grupo de edad declarada no indígena. Sin

embargo, las acciones dirigidas a este sector deben considerar las particularidades de los pueblos y comunidades indígenas. Ya desde la concepción de trabajo denota esta particularidad, por ejemplo en algunas comunidades lejos de considerarlo como tal, se considera como ayuda o proceso de aprendizaje.

Por otro lado, en un mundo globalizado, muchas de las veces las oportunidades también llevan consigo serias contradicciones, el hecho de que haya más jóvenes indígenas con acceso a educación formal no necesariamente se traduce en mejores oportunidades de empleo, los espacios de realización productiva muchas de las veces son tan dinámicos, que la educación formal queda casi “obsoleta” ante la tecnificación. Desde esta perspectiva, la formación educativa de los jóvenes indígenas debería considerar los patrones sociales y culturales de la propia comunidad donde se pretende el desarrollo.

La inexistencia o tardía introducción de servicios básicos en municipios indígenas, los bajos niveles de ingreso (80 por

cientos de la PI vive con ingresos de subsistencia), la falta de conocimientos y de necesidad para manejar computadoras explican que la diferencia en el uso de equipo de cómputo por los particulares que residen en municipios indígenas sea significativa respecto al total nacional.

La presencia de equipos de cómputo personales se da con mayor frecuencia al interior de zonas urbanas. Cabe resaltar que los estados que muestran mayor número de equipo de cómputo por cada mil habitantes corresponden, salvo el Distrito Federal, a las entidades con menor PI del país, por lo que no puede ser considerado como representativo.

## POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El camino por recorrer para lograr que la PI cuente con mejores niveles de bienestar es aún muy largo. Sin embargo, en los últimos seis años se llevaron a cabo importantes acciones. En primer lugar se logró que entidades y dependencias del Gobierno Federal pusieran una atención especial en esta población, misma que se ve reflejada en el gasto destinado a comunidades indígenas. En 2001, el gasto de la Administración Pública Federal para la población indígena era de poco más de 13 mil millones de pesos, mientras que en 2006 asciende a 27 mil millones de pesos.<sup>16</sup> Estamos frente a un incremento de más del doble en cinco años en términos nominales.

La estrategia del Gobierno Federal para establecer una nueva relación con los pueblos indígenas consideró la reasignación de funciones, el fortalecimiento de las instituciones y la creación de espacios de interlocución, consulta y participación indígena. Por ello promovió la creación de un organismo con amplias facultades para impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas públicas de la Administración Pública Federal, el cual se concretó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en julio de 2003, que cuenta con un Consejo Consultivo en el que participan 123 indígenas y un *Sistema de Consulta Indígena*.

De igual forma, vale la pena destacar la revaloración de la cultura de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de los mecanismos para su preservación y desarrollo, mediante la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

También se impulsó el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y sus integrantes mediante el reconocimiento de la diferencia cultural en la procuración, administración e impartición de justicia; así como la formalización de nuevos derechos en la legislación. Las principales acciones en este sentido fueron: realización de diagnósticos por entidad para conocer alcances y limitaciones de la normatividad existente; se elaboró el Sistema de Información de Derechos Indígenas; se creó el Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia y se elaboraron los lineamientos específicos del Proyecto Excarcelación de Presos Indígenas de la CDI.

### Promoción del desarrollo productivo de los pueblos indígenas

La CDI impulsa el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas mediante la consolidación de

los Fondos Regionales Indígenas (FRI), como instancias de financiamiento revolvente y de carácter social. Actualmente funcionan 225 FRI, constituidos por organizaciones de productores indígenas quienes a través de su Asamblea General, como órgano máximo de decisión y su Consejo Directivo como órgano de representación y gestión, administran los recursos fiscales.

Asimismo, el *Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas* (POPMI), de la CDI, apoya acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, fortaleciendo su participación como impulsoras de su propio desarrollo, mediante la ejecución de proyectos de organización productiva. El programa brinda apoyos promocionando con herramientas, maquinaria, capital de trabajo o activos sociales como la generación de capacidades y habilidades. Con el POPMI también se fortalecen procesos de organización social con la participación activa de la mujer.

Otros programas para fomentar el desarrollo productivo de la PI son el *Programa Ecoturismo en Zonas Indígenas* y el *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena*, ambos de la CDI. Con estos programas se busca lograr que los proyectos productivos apoyados se constituyan en fuentes permanentes de empleo e ingresos dignos, que contribuyan al arraigo y a la reducción de los índices de migración, principalmente en los jóvenes.

### Acciones para mejorar la salud y nutrición de los pueblos indígenas

Las acciones de salud y nutrición para los pueblos indígenas dentro del Sistema de Protección Social en Salud se orientan fundamentalmente a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades; asimismo, se ha generalizado el servicio de micronutrientes a niños de 6 a 24 meses de edad y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia de población indígena.

Para proporcionar atención de calidad a la población indígena, se han establecido en 21 entidades federativas “Redes de servicios de salud”, integradas por unidades de primer nivel de atención (centros de salud, unidades móviles, entre otros), y por hospitales de concentración debidamente acreditadas con el apoyo de un *enlace intercultural* que facilita el acceso de ésta a los servicios de salud.

Además, el Gobierno Federal opera otros instrumentos de política social en la vertiente alimentaria, como son los Programas Oportunidades; de Apoyo Alimentario y de Abasto Rural operados por Diconsa; de Abasto Social de Leche de Liconsa; así como los Desayunos Escolares y de Atención a Menores de cinco años, a cargo de los DIF estatales.

Con el *Programa de Albergues Escolares Indígenas* de la CDI (PAEI) se cuida la nutrición de los niños y niñas, así como su higiene personal, también se les brinda material escolar.

Por otro lado, con el Programa *Arranque Parejo en la Vida* se busca mejorar la calidad de la atención a las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio y la atención a las niñas y niños desde su nacimiento y hasta los dos años de vida, con énfasis en las regiones donde existe baja cobertura de servicios de salud, con el fin de contribuir a disminuir la mortalidad materna, neonatal e infantil. El programa es de carácter universal, sin embargo, las comunidades indígenas son prioritarias.

El Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS) del programa *IMSS-Oportunidades*, considera a la población rural e indígena bajo un esquema preventivo y de atención de primero y segundo nivel.

### Impulso a la educación intercultural y bilingüe

Actualmente se promueve el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica para mejorar la calidad educativa de la PI, de manera que puedan alcanzar los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura.

Con la distribución de materiales educativos escritos en 33 lenguas indígenas y programas como el *Asesor Técnico Pedagógico* se busca contribuir en la formación de maestros, impulsar el trabajo colegiado entre el personal docente y generar condiciones para el intercambio pedagógico entre directivos y maestros con un enfoque intercultural bilingüe, a fin de brindar una mejor atención a niños y niñas indígenas.

Destaca que en entidades con población indígena, el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos estatales de Chiapas, México, Tabasco y Veracruz, han apoyado la creación de cuatro Universidades Interculturales.

### Acciones para revertir la discriminación de la mujer

Se ha determinado mediante evaluaciones externas que la presencia del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) en las comunidades indígenas ha tenido impacto en revertir paulatinamente la discriminación de la mujer. El hecho de que las niñas no se queden en sus casas al cuidado de sus hermanos menores y labores del hogar e ingresen a los albergues escolares, favorece su asistencia y permanencia en la escuela y representa una oportunidad para su desarrollo. Una vez que las niñas se involucran en la dinámica interna del albergue, se da generalmente una participación equitativa en las comisiones, lo cual permite que niñas y

niños asuman por igual las responsabilidades en tareas domésticas, generalmente reservadas a las niñas en sus hogares. Esta práctica cotidiana se traduce en el arraigo de una cultura de equidad entre ambos géneros, que se pone de manifiesto en el un aumento progresivo de la participación femenina en las Universidades Interculturales.

### Fomento al manejo adecuado de los recursos naturales por parte de la PI

A través de programas que apoyan los *aprovechamientos forestales comunitarios*, la *prevención y combate de incendios*, el *pago de servicios ambientales*, *proyectos de agroecología*, *unidades de manejo ambiental* y *ecoturismo* así como los *Programas de Desarrollo Regional Sustentable*, se promueve el manejo adecuado de los recursos naturales, al tiempo que se apoya el desarrollo de la PI. Es por ello que resulta indispensable ampliar estos programas hacia otras comunidades y organizaciones.

También se realizan talleres de diverso tipo, con la asesoría de consultores y personal institucional especializado. Como ejemplo, se han realizado talleres sobre el método de desinfección solar del agua desarrollado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), a fin de ofrecer una alternativa viable en las localidades indígenas que permita disminuir la incidencia de enfermedades asociadas a la ingesta de agua contaminada, así como de los efectos del humo de las cocinas tradicionales.

A distintos niveles y utilizando medios como las radios indígenas, se promueve el enfoque y los principios del desarrollo sustentable.

El tema de los recursos naturales y el medio ambiente también es discutido en grupos de trabajo del Consejo Consultivo de la CDI, que ha emitido importantes recomendaciones sobre temas como residuos sólidos, recursos forestales, agua, tierras y territorios indígenas, entre otros.

### Ampliación de la infraestructura básica de la PI

Mediante el *programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas* (PIBAI), de la CDI, se han destinado crecientes recursos a este tipo de obras, promoviendo que los demás órdenes de gobierno orienten sus recursos hacia la atención de los municipios indígenas. También se promueven acciones para ampliar la participación comunitaria en la planeación y la gestión local de los servicios, a fin de hacer sostenible su administración.

A través de la estrategia *Desarrollo Indígena en 50 Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano*, el Gobierno Federal canaliza recursos hacia acciones para el mejoramiento de las viviendas en los municipios con índice de desarrollo humano más bajo, todos ellos indígenas y con rezagos históricos en rubros como el acceso al agua entubada y saneamiento. Estas medidas consisten en la construcción de estufas tipo Lorena, piso firme y la introducción de agua entubada para las viviendas.

## RETOS Y PRIORIDADES

- 1.** Incrementar el gasto e intensificar las acciones para abatir el rezago en infraestructura básica en las regiones indígenas, impulsar esquemas para fortalecer la economía indígena con impacto en el ingreso familiar, mejorar el acceso a los servicios de salud y elevar los indicadores de aprovechamiento escolar, así como propiciar el desarrollo de las culturas indígenas y el respeto a sus derechos, todo ello reconociendo la diversidad cultural de los pueblos indígenas para adecuar algunos programas y crear otros acordes a sus características culturales.
- 2.** Consolidar la participación indígena en la conformación de los planes de desarrollo y en las instancias de decisión, en particular a través del Consejo Consultivo de la CDI, dando seguimiento a las propuestas hechas a las dependencias y entidades.
- 3.** Aumentar la cobertura del programa Oportunidades hacia las familias indígenas, así como la proporción de proyectos que más allá de las actividades de traspatio o para autoconsumo, también permitan a las familias diversificar las formas de producir y abrir nuevas oportunidades y posibilidades reales de incrementar sus ingresos y mejorar la nutrición.
- 4.** Continuar promoviendo la asistencia a la escuela de las niñas hasta igualar la proporción de asistencia con respecto a los niños, y apoyar su permanencia más allá del nivel básico, tal y como se hace en los albergues comunitarios, a los que asisten jóvenes que cursan el nivel medio superior.
- 5.** Ampliar los esquemas para propiciar el desarrollo sustentable de las regiones indígenas.
- 6.** Consolidar en los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica la inclusión de criterios para identificar a la población indígena y además contar con marcos muestrales adecuados para generar indicadores.

## Bibliografía

- ALVAREZ G. Guadalupe del Carmen et al., *Seeking tuberculosis care in Chiapas*, Washington. *Revista Panamericana de Salud Pública*.
- *Balance Nacional de Energía*. Secretaría de Energía.
- Banco Mundial, 2005. *Generación de ingreso y protección social para los pobres*.
- CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2001. *Programa Nacional de Población 2001-2006*.
- Consejo Nacional de Población. *Índices de marginación, 2005*. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh)*. México, D.F. Inmujeres.
- 2005. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 1990. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 1995. *I Censo de Población y Vivienda 1995*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2004. *El enfoque de género en la producción de las estadísticas educativas en México: una guía para usuarios y una referencia para productores de información*. México, D.F. Inmujeres.
- 1989 a 2005. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2001. *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, 2001*. México, D.F. INEGI.
- 2002. *Encuesta Nacional de Empleo 2002*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2004. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2005. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 2004. *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003 (CIPD+10)*. México, D.F. CONAPO.
- 2003. *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, 2003*. México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Estado nutricional de los niños indígenas menores de cinco años de edad en México: resultados de una encuesta nacional probabilística*, publicada en *Salud Pública de México*, 2003.
- Gence France-Press, 2005, *ONG alerta sobre brote de SIDA en comunidades indígenas de México*.
- INEGI. *Cartografía de Uso del Suelo y Vegetación Series II y III*.
- 2003. *Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de Población 2001-2006*. México, D.F.
- Informe del ECOSUR: *Médicos Por Derechos Humanos (Physicians For Human Rights)* y *La defensoría del derecho a la salud*, sobre la situación de salud y abusos a los derechos humanos en Chiapas, México.
- Instituto Nacional de Ecología. *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2002*.
- Instituto Nacional de Nutrición. *Tablas de Equivalencia Nutricionales*.
- 2003. *La encuesta de uso del tiempo y sus potencialidades para conocer las inequidades de género*. México, D.F. Inmujeres.
- 2003. *La situación demográfica de México, 2003*. México, D.F. CONAPO.
- Méndez-Galván J. F. et al. *Evaluación de un esquema alternativo de tratamiento para el control del paludismo*. *Salud Pública de México* 26(6).
- Olaiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.
- Sepúlveda Amor Jaime, Dommarco Juan Rivera, Shamah Levy Teresa. *Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Estado nutricional de niños y mujeres en México*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 1999.
- Serrano Carreto Enrique, 2006, *Respuesta a la consulta sobre la inclusión de las preguntas sobre lengua y/o pertenencia indígena en los registros epidemiológicos de VIH/SIDA del sector salud*, México.
- Uribe Zúñiga, Patricia y Carlos Magis-Rodríguez (eds.) *El SIDA en México en el año 2000, La respuesta mexicana al SIDA: Mejores Prácticas*. Serie: Ángulos del SIDA. México, D.F.

# Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Punto de encuentro para el futuro





Copyright © 2006

Publicado por  
Gabinete de Desarrollo Humano y Social /  
Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social  
Paseo de la Reforma N°450, Planta Baja  
Colonia Juárez, C.P. 06700, México D.F.

ISBN: 968-838-636-7

Todos los derechos están reservados.  
Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas,  
almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en  
cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico,  
mecánico, de fotocopiado, de grabado, o de otro tipo, sin el  
permiso previo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Impreso por: Programas Educativos, S.A. de C.V.  
Empresa certificada por el Instituto Mexicano de Normalización  
y Certificación, A.C., bajo la Norma ISO-9002; 1994/NMX-CC-044:1995  
con el No. de Registro RSC-048

Diseño editorial: Galera

# **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México:**

**Punto de encuentro para el futuro**

## Presentación

Aunque la Declaración del Milenio del año 2000 y las metas cuantitativas adoptadas posteriormente fueron asumidas por los Estados miembro de la ONU, la participación de la sociedad civil siempre ha sido considerada como una pieza clave de su cumplimiento. A través de una responsabilidad compartida con la sociedad, el Estado no sólo establece una valiosa interlocución con los diferentes actores sociales sino que consigue su apoyo activo para la implementación de sus políticas. La construcción de una agenda social de Estado no puede hacerse de espaldas a la ciudadanía.

El espíritu que animó las diferentes actividades que figuran en este apartado no ha sido otro que el de involucrar a la sociedad mexicana en la discusión sobre el desarrollo de México. Este es el caso del levantamiento de la Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mediante más de 150 entrevistas a profundidad con líderes sindicales, empresarios, altos funcionarios de los tres niveles de gobierno, líderes de opinión, expertos, organizaciones de la sociedad civil, se abordaron los temas más relevantes de la vida del país. Casi todos coincidieron en que los Objetivos son una pauta útil, pero que es necesario adaptar las metas cuantitativas a la exigente realidad mexicana.

La pluralidad de respuestas da cuenta de la gran variedad de actores entrevistados en la Consulta Nacional. Uno de los puntos que unió este amplio abanico de voces es que hay un consenso en torno a la urgente necesidad de promover un espacio de diálogo en donde estén presentes todos los actores y se busquen los acuerdos mínimos en beneficio de las y los mexicanos. Semanas después de haber dado a conocer los resultados de esta consulta, varios de los entrevistados quisieron pasar del diagnóstico a la acción y lanzaron una convocatoria para la construcción de consensos. Esta convocatoria desembocó al poco tiempo en el nacimiento de un proceso de diálogo democrático que se ha convertido hoy en día en un referente del espacio público nacional.

Adicionalmente, se llevó a cabo un ciclo de seminarios en diversas instituciones académicas. Este se caracterizó por su riqueza de propuestas, basadas en diagnósticos serios acerca de los desafíos que enfrenta el país. La síntesis del contenido de los seminarios presentada en este documento confirma que el sector académico mexicano tiene mucho que aportar en la definición de estrategias para dar solución a los problemas que obstaculizan el desarrollo.

Las actividades que aquí presentamos han cumplido plenamente con sus objetivos: 1) difundir conocimiento sobre la Declaración del Milenio y sus metas cuantitativas y 2) evaluar la viabilidad de un proceso plural que permita consensuar metas más acordes a la realidad nacional. Ahora toca a los interesados dar un nuevo impulso para que, a través del diálogo incluyente, se encuentren las mejores

formas para avanzar en la construcción de un país con las mismas oportunidades para todos.

No hay que olvidar que detrás de los Objetivos de Desarrollo del Milenio está el debate sobre el tipo de país que quieren las y los mexicanos. Y por eso la participación de la ciudadanía es tan importante. Si las expectativas colectivas no se están reflejando en los arreglos sociales y económicos vigentes, está en riesgo la relevancia, y a largo plazo, la viabilidad de la propia democracia.

Más aún, cuando las soluciones a los problemas más cotidianos de los gobernados tardan en hacerse realidad, la actuación de la ciudadanía resulta acaso más relevante. Ya no se puede conformar con la crítica, incluso la constructiva. La ciudadanía debe servir de puente para llevar al espacio público propuestas concretas y audaces que sacudan las inercias del pasado. Este informe nos llena de aliento respecto a la capacidad de la sociedad mexicana para estar a la altura de las circunstancias.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'T' and 'L' intertwined, with a smaller 'M' and 'S' at the end.

**Thierry Lemaresquier**

COORDINADOR RESIDENTE DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO



## Contenido

Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio	8
Prefacio del Ciclo de Seminarios	13
Introducción al Ciclo de Seminarios	14
Desigualdad, pobreza y políticas públicas	19
Cobertura en educación y niveles de aprendizaje	35
Género, poder e instituciones. Género y desarrollo humano	47
La salud en México hacia el 2015	51
El camino hacia la sustentabilidad ambiental	61
Cooperación internacional y desarrollo	69

## Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Entre noviembre del 2005 y mayo de 2006, la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en México llevó a cabo una *Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en la que se entrevistaron a más de 150 líderes de opinión y tomadores de decisiones en diversos ámbitos de la vida nacional.

Esta Consulta se planteó dos objetivos centrales. En primer lugar, difundir la agenda de los ODM entre actores clave de distintos ámbitos de la vida nacional. En segundo lugar, evaluar la viabilidad de un diálogo nacional, plural e incluyente para el desarrollo nacional, tomando como punto de partida los objetivos y metas suscritos por México en el marco de la Declaración del Milenio. El ejercicio se llevó a cabo con base en la metodología de construcción de consensos y resolución de conflictos.

La Consulta implicó la realización más de 150 entrevistas a actores claves que fueron agrupados en 11 sectores. De entre los entrevistados destacan algunos gobernadores, Secretarios de Estado, presidentes municipales, expertos, empresarios, líderes de sindicatos y asociaciones populares, así como a organizaciones de la sociedad civil (OSC), medios de comunicación, líderes religiosos, legisladores, partidos políticos y miembros poder judicial al más alto nivel de toma de decisión.

En el reporte final de la consulta ([www.onu.org.mx](http://www.onu.org.mx)) se destaca el reconocimiento generalizado de los entrevistados a la interdependencia entre los distintos sectores del país y la necesidad de colaboración entre todos los sectores para potenciar el desarrollo nacional. Asimismo, se subraya la percepción generalizada en el sentido de que la pobreza y la desigualdad son fenómenos que afectan a todos(as) los(as) mexicanos(as) y que se encuentran en niveles inaceptables dadas las capacidades del país.

### Los grandes obstáculos

Los obstáculos para el desarrollo identificados por los entrevistados constituyen una suerte de círculo vicioso, donde la falta de acuerdos y otros factores políticos –como un Estado de Derecho débil, acceso desigual a la justicia y la falta de

liderazgo- afectan negativamente la generación y asignación de recursos presupuestales, inhibiendo el crecimiento económico y perpetuando la pobreza y la desigualdad.

La falta de acuerdos se refiere tanto a la “ausencia de una visión de largo plazo” para el desarrollo del país, como a la dificultad para consensuar reformas institucionales de interés público y a la falta de una base normativa compartida “que tenga como eje la dignidad humana”. Esta dificultad para lograr acuerdos es explicada en parte por aspectos del diseño institucional de la democracia mexicana (la no reelección, por ejemplo, impide una mayor rendición de cuentas), pero también por una cultura política con reminiscencias autoritarias, y la falta de espacios que garanticen la participación plena de todos los actores de la sociedad en la toma de decisiones. En general, los entrevistados perciben una dinámica en donde los intereses particulares (económicos y políticos) se superponen a aquellos que tiene la comunidad.

Al no generarse acuerdos, coinciden los consultados, es difícil implementar políticas públicas efectivas y más aún lograr una mayor vinculación entre las acciones sociales y económicas. Por otra parte, se posponen las reformas que requiere el Estado para funcionar mejor y recaudar más recursos.

Estas coincidencias no suponen una uniformidad respecto a las visiones recogidas. Las diferencias aparecen, por ejemplo, a la hora de establecer las prioridades temporales entre el crecimiento económico y el combate a la pobreza. Mientras algunos actores consideran una política redistributiva como un requerimiento para el crecimiento, otros identifican en el crecimiento una condición necesaria para el combate a la pobreza. Tomar en cuenta esta pluralidad de visiones respecto a lo que necesita el país es justamente uno de los desafíos que se desprenden de la consulta.

### Su visión sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En general, la percepción de los actores consultados es que los Objetivos de Desarrollo son un instrumento útil para evaluar el desempeño de los gobiernos y orientar las políticas públicas

bajo parámetros que vayan más allá de los plazos político electorales. Sin embargo, todos destacaron la necesidad de adecuar estas metas cuantitativas a las realidades y capacidades del país y establecer compromisos por parte de todos los actores políticos y sociales para implementar acciones concretas que contribuyan a su cumplimiento.

En su valoración de cada uno de los ocho Objetivos, vale la pena recalcar algunos puntos de acuerdo. La mayor parte coloca al Objetivo 1 (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”) como el más importante de todos con la mención de que debe entenderse más allá de la definición propuesta de “personas que viven con menos de un dólar”. La idea de incluir algún indicador adicional sobre desigualdad les resulta indispensable. A pesar del reconocimiento de que se han tomado acciones para combatir la pobreza, un número importante de consultados cree que algunas de ellas siguen siendo demasiado asistencialistas o compensatorias.

Respecto al Objetivo 2 sobre educación, la consulta arroja la necesidad de poner énfasis en la calidad educativa y en ampliar la meta de universalidad en la cobertura de la secundaria. Representantes de gobiernos locales (estatales y municipales) y los empresarios coincidieron en que se tiene que revisar el papel del sindicato magisterial para poder potenciar la calidad. Algunos entrevistados del gobierno federal enfatizaron la necesidad de que los padres de familia se organicen para exigir un mejor servicio.

El Objetivo 3, dedicado a la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, fue percibido en general como insuficientemente aterrizado en metas concretas, como podrían ser los presupuestos con perspectiva de género. La opinión general es que aún falta camino por recorrer. Por otra parte, tanto en salud materna como infantil, uno de los obstáculos más mencionados para cumplir con los Objetivos 4 y 5 es la falta de coordinación dentro del sector salud y su interacción con las realidades locales. Respecto al Objetivo 6 (VIH, paludismo y tuberculosis) el énfasis se puso en las acciones pedagógicas dirigidas en particular a los más jóvenes.

Junto con el Objetivo 3, el Objetivo 7 (“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”) es donde menos avances se perciben. Se detecta una relación directa entre pobreza y la economía de la supervivencia, con el deterioro del medio ambiente. Como metas adicionales se mencionan la calidad del aire, los daños al suelo, la tala de bosques, la creación de rellenos sanitarios y la distribución de agua potable. Por último, sobre el Objetivo 8 (“Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”) se considera que no es un tema que atañe tan directamente a México, dado que se trata de un país de ingreso medio que no es ni receptor ni donador importante de ayuda al desarrollo.

Entre los temas ausentes en los ODM y que los(as) entrevistados(as) quisieran ver reflejados en una pauta adaptada a México, vale la pena señalar los siguientes: empleo de calidad, fortalecimiento democrático, estado de derecho, desarrollo de los pueblos indígenas, seguridad social e inversión en infraestructura para el desarrollo.

### **Hacia la construcción de acuerdos**

En términos generales, entrevistados(as) de todos los sectores sociales y niveles de gobierno coincidieron en señalar que el nuevo contexto democrático del país requiere de fórmulas distintas para construir acuerdos, y enfatizaron la necesidad de generar un proceso de diálogo plural, para acercar posiciones y acordar una agenda mínima de desarrollo y cooperación. Los ODM se perciben como un punto de partida valioso para generar un acuerdo en torno al desarrollo y el combate a la pobreza, con la reiteración que se deben adecuar objetivos y metas a la realidad del país.

Los(as) expertos(as) en resolución de conflictos y construcción de consensos que realizaron la Consulta enfatizan tres condiciones fundamentales para determinar la viabilidad de un proceso de construcción de consensos: la percepción de interdependencia entre los actores involucrados; el sentimiento de urgencia hacia el logro de acuerdos; y la disposición generalizada a sentarse en la mesa de diálogo. Las entrevistas indican que estas tres condiciones están presentes en el caso de México.

## Los ODM como punto de partida para un proceso de diálogo democrático nacional

Varios de los(as) entrevistados(as) en la *Consulta Nacional sobre Objetivos del Desarrollo del Milenio*, incluyendo a integrantes de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, movimientos sociales, entre otros, reconocieron la trascendencia de las preocupaciones allí recogidas, especialmente respecto a la “falta de acuerdos como el principal obstáculo para el desarrollo del país”, y por eso plantearon la urgencia de un diálogo nacional.

Como resultado de ello, el 22 de junio de 2006 un grupo plural de actores de la sociedad civil convocó a la construcción de un proceso de Diálogo Democrático Nacional (DDN), bajo la premisa de que México requiere de un diálogo incluyente y de la construcción de acuerdos que logren las transformaciones culturales, institucionales y estructurales que el país demanda.

### Objetivos

El DDN se plantea tres objetivos principales:

1. Fortalecer, por una parte, la democracia, con la construcción de ciudadanía y la participación de la sociedad civil, y por la otra, el Estado de Derecho, con el impulso y la garantía de los derechos humanos integrales (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales).
2. Construir una agenda mínima indispensable que incida en el corto, mediano y largo plazo.
3. Lograr un conjunto de acuerdos que contribuyan a definir la visión del país que se quiere en el largo plazo y a cambiar las actuales circunstancias que vive México.

### Actividades

Hasta el momento, el DDN ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a su estructuración interna y a la definición de una ruta crítica. Cabe mencionar los siguientes logros:

- En este espacio coinciden distintas sensibilidades y visiones de país. Hoy en día, dicha característica adquiere un enorme valor.

- Esta pluralidad se refleja tanto en el grupo promotor como en la Secretaría Técnica (grupo compacto que da seguimiento a las decisiones del grupo promotor).
- Existen comisiones temáticas para desahogar las actividades del DDN. Las comisiones definidas hasta el momento son: financiamiento, escenarios y análisis político, interlocución con actores sociales y políticos, capacitación, comunicación estratégica, elaboración de documentos base, promoción y enlace con grupos constructores estatales.
- A la par del DDN, han surgido actividades puntuales independientes. Es así como se organizó un “cuarto de paz”, conformado por personalidades de reconocido prestigio nacional, para la elección presidencial del pasado 2 de julio. Ese día, el “cuarto de paz” hizo un llamado a la concordia y a la institucionalidad en el país. También se creó un grupo llamado “ciudadanos por el diálogo” que ha emitido varias comunicaciones (una en particular pidiendo certeza al Tribunal Federal Electoral en su calificación de los pasados comicios).
- Actualmente, el DDN ha decidido concentrarse en construir puentes con los principales actores políticos y sociales del país y en sintetizar las diferentes propuestas sustantivas de los participantes para poder iniciar una discusión sobre los problemas de fondo del país.

### Rol del Sistema de Naciones Unidas

El Sistema de Naciones Unidas en México ha acompañado el DDN en sus diferentes etapas de las siguientes maneras:

- Generando un espacio de neutralidad.
- Ofreciendo el conocimiento acumulado por las Naciones Unidas, particularmente el PNUD, en procesos de diálogos democráticos.
- Apoyando para que el DDN pueda desembocar en el establecimiento de una nueva pauta de ODM, más exigente y más acorde a la realidad del país.

Para más información, escribir a [dialogodn@gmail.com](mailto:dialogodn@gmail.com)

## Entrevistados en la Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Aguilar Retes, Carlos  
Aguilar Camín, Héctor  
Alcerreca Sánchez, Víctor  
Arango Arias, Manuel  
Aristegui, Carmen  
Arriola Sánchez, Jannette  
Barahona Echeverría, Ana  
Barranco, José Luís  
Barraza González, José Luís  
Basañez, Miguel  
Beltrones Rivera, Manlio  
Blas Flores, Macedonia  
Burgos Ochoa, Leticia  
Calvillo Vives, Gilberto  
Canto, Manuel  
Cantú Escalante, Jesús  
Cárdenas Elizalde, Rosario  
Carrillo, Olegario  
Cerro Castiglione, José Antonio  
Chico Pardo, Fernando  
Chuyffet Chemor, Emilio  
Concha Malo, Miguel  
Cordera Campos, Rolando  
Córdova Villalobos, José Ángel  
Cortinas Figueroa, Cristina  
Cossío Díaz, José Ramón  
Cuarón Galindo, Pablo  
de la Paz López, María  
de la Torre, Rodolfo  
de los Santos Fraga, Marcelo  
del Río Sánchez, María  
Díaz Enciso, Fernando  
Díaz, Daniela  
Domínguez, Alfredo  
Elorduy Velásquez, Eugenio  
Encinas Rodríguez, Alejandro  
Espinosa, Patricia  
Estrada Cajigal, Sergio  
Fabre Mendoza, Fernando  
Fernández Velásquez, José Antonio  
Fernández Aceves, Rubén  
Flores Hernández, Gabriel  
Frenk Mora, Julio  
Gallegos Escobar, Humberto  
Gálvez Ruiz, Xochitl  
García Flores, Vicente  
García Gamboa, Alejandro  
García Medina, Amalia  
Gastélum Bajo, Diva Adamira  
Gil Díaz, Francisco  
Gómez Álvarez, Pablo  
Gómez Luna, María  
González Carrillo, Adriana  
González Hernández, Alejandro  
González Negrete, Carlos  
González Parás, José Natividad  
González Saravia Dolores  
Guerra Taméz, Reyes  
Hagerstrom, Mark  
Hernández Deras, Ismael Alfredo  
Hernández Juárez, Francisco  
Herrera Beltrán, Fidel  
Herrera González, Marta  
Hofbauer Balmori, Helena  
Hurtado, Rafael  
Ibarra, David  
Iracheta Cenecorta, Alfonso  
Jiménez, Efraín Vélez, Félix  
Jiménez Barrientos, Francisca  
Jiménez Godínez, Miguel Ángel  
Juárez de Beristain, María  
Judisman, Clara  
Lacy Tamayo, Rodolfo  
Leal Puerta, Alicia María  
Lejarza Leo, Mateo  
López Barcenás Francisco  
López Casillas, Cuauhtémoc  
López Castañares, Rafael  
López Macías, Javier  
López Pérez, Jorge  
López Martínez, Friné  
López Acevedo, Gladis  
Lópezllera Méndez, Luís  
Lozano Ascencio, Rafael  
Luna Munguía, Miguel  
Lustig Tenenbaum, Nora  
Madrid, Sergio  
Marroquín Zaleta, Jaime Manuel  
Martínez Della Roca, Salvador Pablo  
Martínez y Martínez, Enrique  
Medina Plascencia, Carlos  
Miranda Lara, Ángel  
Moctezuma, Esteban  
Molina Henríquez, Mario  
Molinar Velásquez, Juan  
Muñoz Ledo, Porfirio  
Muñoz León, Gloria del Carmen  
Muñoz Piña, Carlos  
Nuñez Esteva, Alberto  
Núñez Montelongo, Rosalba  
Ortega Sánchez, Lucrecia  
Ortiz, Enrique  
Ovalle Vaquera, Federico  
Palacios Alcocer Mariano  
Patrón Laviada, Patricio  
Peña Nieto, Enrique  
Purón, Antonio  
Quadri de la Torre, Gabriel  
Quirós Pérez, Miguel A.  
Ramírez López, Heladio  
Ramos Tlacomulco, Agustín Roberto  
Reyes Baeza Terrazas, José  
Reyes Heróles, Federico  
Reynoso Femat, Luís Armando  
Ríos, Lázaro  
Rodríguez Gómez, Roberto  
Rodríguez, Carlos  
Romero Contreras, María  
Rosas Garcés, Mario  
Rueda Beltrán, Mario  
Ruiz Ortiz, Ulises  
Salazar Sáenz, Francisco Xavier  
Salazar Sánchez, Ana María  
Sánchez Jiménez, Luís  
Salazar Mendiguchía, Pablo  
Santos, José Ignacio  
Sauri Suárez, Gerardo  
Scott Andretta, John  
Servitje Montull, Daniel  
Slim Helú, Carlos  
Sodi de la Tijera, Demetrio  
Solana Morales, Fernando  
Soler Claudín, Carmen  
Stavenhagen, Rodolfo  
Székely Sánchez, Miguel  
Tello, Marcos  
Torreblanca Galindo, Zeferino  
Tron-Petit, Juan Claude  
Tudela Abad, Fernando  
Ureta, Hugo  
Velasco Oliva, Cuauhtémoc  
Velásquez Duarte, Santiago  
Villalobos Padilla, Jorge  
Villaseñor Gómez, Elio  
Woldenberg Karakowsky, José  
Xopa Roldán, José  
Zavala Gómez del Campo, Margarita  
Zavala Peniche, Beatriz  
Zebadúa González, Emilio  
Zúñiga Herrera, Elena



## Prefacio del Ciclo de Seminarios

La realización del Ciclo de Seminarios *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Diagnósticos y Propuestas Hacia el 2015*, celebrado del 25 de agosto al 30 de septiembre de 2005, fue posible por la voluntad y el trabajo de expertos en temas de desarrollo. Agradecemos especialmente al Dr. Enrique Cabrero por su disposición y las facilidades brindadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para la celebración de dos de los siete seminarios, destinados al análisis de los Objetivos 1 y 8 del Milenio. Éstos fueron realidad gracias a la participación del Dr. John Scott y del Dr. Antonio Ortiz Mena, respectivamente, quienes además de participar con excelentes ponencias, ayudaron a definir los contenidos y los participantes de estos seminarios.

Es también obligado el agradecimiento al Dr. Felipe Martínez Rizo y al Lic. Jesús Rodríguez; sin ellos no hubiera sido posible la realización del seminario *Cobertura en Educación y Niveles de Aprendizaje*, llevado a cabo en el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE).

El encuentro *Género, Poder e Instituciones* celebrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México (FLACSO) fue organizado con la Dra. Giovanna Valenti y Dra. Flérida Guzmán, quienes con gran profesionalismo lograron convocar a un grupo de expertas que aportaron valiosos

comentarios y propuestas. Por su parte, el seminario *Género y Desarrollo Humano*, celebrado con el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM, se realizó gracias a la colaboración de la Dra. Marisa Belausteguigoitia y la Mtra. Ana Buquet.

Los seminarios destinados a la revisión de los Objetivos sobre temas de salud y medio ambiente fueron los más extensos. Es imprescindible agradecer al Dr. Mauricio Hernández y al Dr. Gustavo Olaiz su colaboración en la organización del seminario *La Salud en México hacia el 2015*, llevado a cabo en el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP); asimismo, se agradece al Dr. Alejandro Anaya y a la Biol. Dulce María Ramos su apoyo y cooperación para la realización del encuentro *El Camino Hacia la Sostenibilidad Ambiental*, que tuvo lugar en la Universidad Iberoamericana (UIA).

Los nombres de los ponentes se incluyen en cada uno de los siguientes capítulos destinados a la síntesis de los seminarios. A todos ellos, gracias.

Por parte del gobierno mexicano la organización del Ciclo estuvo a cargo de Tábata Vilar y Pedro Zapata, y del Sistema de Naciones Unidas en México, de Muriel Obón. La síntesis estuvo a cargo de José Merino y Juan Navarrete.

Las presentaciones realizadas en los seminarios están disponibles en [www.objetivosdelmilenio.org.mx](http://www.objetivosdelmilenio.org.mx)

## Introducción al Ciclo de Seminarios

En el primer seminario celebrado en el CIDE se realizó un profundo análisis sobre la evolución de los porcentajes de población en pobreza, así como los cambios en el promedio de ingreso de las personas pobres y en la desigualdad dentro del grupo que permaneció pobre. Asimismo, se revisaron los elementos que inciden en la reducción de la pobreza, entre los que se mencionaron: el crecimiento económico, el aumento de la productividad y de la demanda de empleo, sólo posibles en un contexto de estabilidad económica. En contrapartida, se señaló que las crisis económicas y los choques adversos sistémicos son detonantes del aumento de la pobreza. De manera transversal, se dijo que los componentes que frenan o impiden la reducción de la pobreza y el crecimiento económico son: la desigualdad, la discriminación, la falta de acervos de capital de los pobres, un sistema de protección social regresivo y la captura del gasto social por grupos rentistas. También se habló del papel que juegan las transferencias públicas y privadas en la reducción de la pobreza.

En este seminario también se plantearon las dificultades y dilemas a los que un país de ingreso medio y alta desigualdad como México se enfrenta para generar consensos económicos y sociales. Se habló de la tensión existente entre velar por una mejor distribución o alcanzar metas establecidas como logros promedio. De esta forma, para el establecimiento de *Metas país* se cuestionó si se debe reducir la tasa nacional, disminuir la desigualdad entre tasas de grupos o priorizar en grupos con menores tasas. Se propuso que las metas para México sean en términos absolutos, y no en relativos como están en la actualidad.

Finalmente se propusieron una serie de componentes de una posible estrategia de desarrollo entre los que destacan: 1) acelerar el crecimiento económico con generación de empleos de calidad, para lo cual se requiere tener claridad sobre si las políticas fiscal y monetaria están disminuyendo las posibilidades de reducir la pobreza, si para crecer son indispensables las reformas estructurales, y si el marco regulatorio del país está inhibiendo la competitividad y el

emprendimiento de los productores pobres; 2) reducir la desigualdad poniendo énfasis en la capilaridad de las acciones públicas; 3) establecer mecanismos para que las metas sean sostenibles para lo que es fundamental lograr un sistema de seguridad social equitativo y generar sinergias entre políticas ambientales y sociales; 4) empoderar a la población para que participe en su propio desarrollo; 5) profundizar la democratización y rendición de cuentas a nivel local; 6) lograr mayor equidad en la distribución del gasto público y 7) mejorar la calidad de la educación, a fin de que la población pueda ocuparse en empleos bien remunerados.

Por su parte, en el Seminario sobre *Cobertura en Educación y Niveles de Aprendizaje* se concluyó que México la cobertura en primaria es prácticamente universal, pero que persisten retos importantes en la atención a los grupos de población con mayores probabilidades de ser excluidos de los servicios educativos. Asimismo, se mencionó la necesidad de mejorar las estadísticas y la información del sistema educativo.

Con relación a las metas adicionales planteadas para el Objetivo 2 del Milenio, las expectativas fueron conservadoras. En primer lugar, se percibió como una tarea complicada la provisión universal del servicio de educación pre-escolar, en virtud de la falta de recursos materiales y humanos. Adicionalmente, se definieron como desafíos la efectiva reducción de la desigualdad en el acceso a este nivel educativo, el aseguramiento de calidad en la enseñanza, así como el manejo y control de las posibles consecuencias negativas derivadas de la obligatoriedad legal.

En cuanto a la meta asociada con la educación secundaria, los panelistas mostraron una actitud optimista sobre su logro para el año 2015, y se subrayaron como retos: la articulación entre niveles educativos, la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, la cobertura desigual entre regiones y entre grupos sociales, así como la atención a los grupos con mayores tasas de deserción.

Finalmente, el diagnóstico fue reservado respecto a la calidad y evaluación educativas. Se mencionó que los resul-

tados de la evaluación hecha por la OCDE a través de PISA, reflejan un bajo aprovechamiento de los estudiantes de 15 años, muy por debajo de otros países. De manera similar, existe una gran distancia en cuanto a los puntajes obtenidos en las evaluaciones entre los estados de la federación y las diversas modalidades de enseñanza. En opinión de los expertos, la consecución de esta Meta adicional requerirá de un gran esfuerzo para lograr modificar patrones tradicionales de enseñanza y evaluación, así como la generación de mejores sistemas de información y una mayor vinculación entre la evaluación y el diseño de políticas públicas.

En los seminarios “*Género, Poder e Instituciones*” y “*Género y Desarrollo Humano*” se subrayó reiteradamente que los compromisos de la Cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing, realizada hace diez años, son mucho más amplios que la Meta del Milenio destinada exclusivamente a la equidad de género en todos los niveles educativos. Por tanto, se dijo que en México se ha generado más información de la que se presenta en el Informe de Avance 2005 presentado por el país, y que es posible complementar el documento con varias encuestas disponibles recientemente. Asimismo, se mencionó que el Informe no incorpora transversalmente las políticas de género y sus objetivos en los demás ODM y áreas de la política pública.

También se insistió en que la definición precisa de conceptos relacionados con el problema del género es esencial para el diseño y seguimiento de indicadores más adecuados. Se propuso incorporar mediciones de la dimensión *indirecta* del bienestar de las mujeres, que complementen el uso de indicadores *directos*, los cuales son los más comúnmente utilizados.

Finalmente, se comentó la necesidad de evaluar la *institucionalización* de las acciones emprendidas desde los gobiernos a lo largo de estas últimas dos décadas, con el fin de medir la capacidad de articulación alcanzada para promover el desarrollo de la mujer.

Por su parte, en el seminario “*La Salud en México Hacia el 2015*” se dijo que los paradigmas en materia de nutrición

en México han cambiado. La desnutrición aguda dejó de ser un problema de salud pública, ya que las deficiencias de energía y de proteínas en la dieta son de poca magnitud. Sin embargo, los problemas más graves son la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes incluyendo hierro, zinc y vitamina A. Incluir el seguimiento de los indicadores de estos asuntos sería más adecuado que el seguimiento a la deficiencia de energía y proteínas.

Asimismo, se mencionó que el éxito en las políticas públicas de salud para combatir la mortalidad infantil en menores de cinco años ha tenido dos implicaciones: la mortalidad neonatal (aquella que ocurre en los primeros 28 días de un recién nacido) ha tomado una importancia creciente como proporción del total de muertes y las causas de éstas han cambiado, pasando de orígenes infecciosos a problemas congénitos y a aquellos asociados con el cuidado perinatal. Por lo anterior, se mencionó la importancia de centrar los esfuerzos en la atención de la mortalidad neonatal, misma que asciende a 76 por ciento de todas las muertes. Lo anterior cobra relevancia ya que se estima que en todo el país hay únicamente 8 mil neonatólogos, mismos que se encuentran concentrados en el Distrito Federal. También faltan pediatras oncólogos, por lo que se deben formar más especialistas, o bien, convertir a los médicos pediatras que no tienen trabajo en neonatólogos habilitados. Finalmente, se dijo, es fundamental volver más atractiva para los egresados de la carrera de medicina la opción de irse a localidades rurales o poblaciones pequeñas.

En el seminario se mostró cierto consenso en el sentido de que la mortalidad materna es la Meta con mayor rezago. Una revisión de su evolución permite identificar mejoras sustantivas entre la década de los cincuenta y de los ochenta, una situación de estancamiento en los noventa, y una reactivación de la mejoría en los últimos años.

Entre 2000 y 2004 se registró una caída en la mortalidad materna, que pasó de una tasa de 62.6 muertes por 100 mil nacimientos, a 47.2. Sin embargo, para llegar a la Meta fijada

para 2015, se requiere ubicar la tasa en 22.3 muertes por cien mil nacimientos. Este objetivo se lograría si se mantuviera una tasa anual de reducción de 3.4 por ciento; esto es, si se conservara la tasa de decremento observada entre 2000 y 2004.

En la actualidad, la mayor parte de las muertes maternas en México sucede en establecimientos de salud. Este hecho revela que el problema no es únicamente de acceso a los servicios de salud, sino de la calidad de los mismos. Por lo anterior, se subrayó que es imprescindible mejorar la atención hospitalaria al parto, aumentar recursos para enfrentar las emergencias obstétricas y neonatales, incrementar la plantilla de médicos para cubrir turnos y servicios, así como incentivar a los especialistas a trabajar en zonas de bajo desarrollo.

En cuanto al diagnóstico del VIH/SIDA, se dijo que la epidemia se mantiene concentrada en los grupos de riesgo, y que se espera que las tasas de mortalidad tiendan a decrecer en los años siguientes como consecuencia de la cobertura universal de tratamientos antirretrovirales alcanzada en el 2004. Sin embargo, también se mencionó que la diferencia en la calidad de los tratamientos entre las entidades del país es todavía considerable.

Respecto al paludismo, se reconocieron como los principales aspectos que han contribuido al éxito en el combate a esta enfermedad: la sustitución del DDT por piretroides; la realización de acciones intensivas y simultáneas que permitió reducciones significativas en el control de la enfermedad; la participación de la comunidad en el saneamiento y mejoramiento de las viviendas, así como la coordinación de acciones con los países colindantes del Sur.

Sobre la tuberculosis, se dijo que el Programa de Prevención y Control de esta enfermedad ha mostrado importantes resultados: la reducción de la morbilidad en 15 por ciento de 2000 a 2004, y de la mortalidad en 29 por ciento durante el mismo periodo. La enfermedad se ha logrado curar en mayor medida, y se ha conseguido que los pacientes abandonen menos el tratamiento.

En el seminario *El Camino Hacia la Sostenibilidad Ambiental* se dijo que México es uno de los países del mundo con mayor diversidad y riqueza ecológica, pero enfrenta retos para protegerla. La biodiversidad se ve amenazada por la fragmentación de los bosques, la degradación del hábitat, la contaminación, la captura, colecta y comercio ilegal de fauna y flora silvestres, así como por el cambio climático global. Se subrayó que existen ecosistemas completos en gravísimo peligro de desaparición, como las selvas altas, y que continúa la pérdida de poblaciones y especies prioritarias y clave.

La estrategia seguida por el gobierno para la conservación de la biodiversidad y la reforestación parte del reconocimiento de la existencia de un círculo vicioso en que se estructura la relación entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente, ya que la población marginada se dedica a actividades primarias que tienden a ser de muy baja productividad y agresivas al medio ambiente. En las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), la población con alta o muy alta marginación representa el 51 por ciento del total y

en las ANP alcanza el 65 por ciento. De esta forma, las políticas implementadas ayudan a detener el deterioro ambiental, pero también contribuyen a la superación de la pobreza.

En materia forestal, se reconoció la calidad de la información disponible, que desde hace 40 años se ha ido perfeccionando, con lo que actualmente se cuenta con los elementos para lograr que la acción pública sea más eficaz. Se mencionaron diversos incentivos económicos a la deforestación que persisten en el país. Se dijo que es necesaria la implementación de un programa en el que los costos ambientales sean distribuidos entre quienes tienen preferencias de consumo más intensas hacia los bienes provistos por la naturaleza. Es fundamental que el mercado juegue a favor de la conservación y del ahorro de tierra y agua.

Respecto al cambio climático, se presentó evidencia de los efectos que el calentamiento global podría tener para México como el riesgo de inundación de cerca de 10 mil kilómetros cuadrados de costas, en la zona de Tabasco y el sur de Veracruz. También se mencionó la creciente desertificación en el centro y el norte del país; la reducción del potencial agrícola; las dificultades para suministro de agua a poblaciones; el incremento de eventos hidro-meteorológicos extremos; la afectación general a sistemas forestales (mayor incidencia de incendios) e hidrológicos; y la pérdida de biodiversidad.

Se mencionó que México es el décimo emisor de CO<sub>2</sub> en el mundo, aunque su intensidad energética se pronostica a la baja, al igual que en la mayor parte de los países industrializados. En términos comparativos, los impactos ambientales de la generación de electricidad en México son altos. Por ejemplo, Brasil emite una cuarta parte de lo que emite México, aún cuando tiene el doble de población. Las acciones que el país está tomando, pero que pueden todavía mejorarse, son el uso más eficiente de la energía (electricidad, procesos térmicos para la transformación y co-generación, y para el transporte) y el aprovechamiento de energías renovables, como la solar, la bioenergía, el viento, la geotermia, entre otras.

Con relación a la contaminación urbana, se dijo que, en parte, se debe a la complejidad en las relaciones institucionales de las agencias involucradas en la llamada 'agenda gris'. Existen problemas de coordinación y generación de políticas consensuadas para el manejo de contaminantes y sustancias; la regulación crece sin un enfoque coordinado (intra, intersecretarial e intersectorial); los gobernados desconocen sus obligaciones en materia ambiental y las reglas no se cumplen. El esfuerzo debe entonces concentrarse, principalmente, en ordenar los procesos de desarrollo urbano, lograr el monitoreo de la calidad del aire en todas las ciudades del país, y llevar a cabo las acciones necesarias para que éstas cumplan todos los días con las normas ambientales.

Por otra parte, el tema del agua se abordó revisando diversos aspectos distintos a la ampliación de cobertura, establecida como la Meta 10 del Milenio. Lo anterior responde a que existen asignaturas pendientes para garantizar la sostenibilidad de dicha cobertura, como aumentar la eficiencia de los organismos operadores del agua, y lograr mejorar la calidad y el tratamiento de este preciado líquido para evitar daños en la salud de la población. Asimismo, en el seminario se dijo que las fuentes de abasto de agua son

escasas, el tratamiento de agua residual deficiente y los depósitos para desechos sólidos insuficientes.

Finalmente, sobre el tema de los asentamientos precarios, se indicó la insuficiencia de información sobre éstos, y la conveniencia de establecer indicadores más apropiados sobre el tema, ya que el acordado en la pauta del Milenio sobre tenencia de la tierra no refleja la problemática y vulnerabilidad de la población que vive en pobreza en las ciudades. Se realizaron propuestas para perfeccionar el mercado de la vivienda para los pobres, así como para mejorar el desarrollo urbano.

Durante el seminario celebrado en el CIDE para abordar el Objetivo 8 se hicieron propuestas de políticas públicas para una mejor vinculación del desempeño comercial con el desarrollo económico y social. Asimismo, se cuestionaron los indicadores utilizados en la medición de los avances de este Objetivo 8 y sugirieron otros más pertinentes en opinión de

los expertos. También se dijo que si bien no puede decirse que la inserción de México en el comercio internacional ha generado pobreza, sí ha agudizado la desigualdad en el país y que no existen *recetas* únicas para lograr mayor desarrollo a partir del comercio internacional. Por ello, se mencionó como esencial el lograr una combinación adecuada de políticas de apertura con políticas públicas internas que faciliten la amplia distribución de las ganancias del comercio en las economías. Finalmente, se subrayó que resulta fundamental para América Latina la profundización de iniciativas que desarrollen la cooperación Sur-Sur (como las que ha tenido México en sus esfuerzos por atender los problemas de endeudamiento de países de la región), así como la eliminación de los subsidios agrícolas resulta fundamental para lograr mayores ganancias en el comercio internacional de los países en desarrollo.



# Desigualdad, pobreza y políticas públicas

**Ponentes del seminario:**  
**Desigualdad, pobreza y políticas públicas**  
Celebrado en el CIDE

**Dr. Rodolfo de la Torre**

Editor del Informe de Desarrollo Humano en México y Director del Instituto de Investigación sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana

**Dr. Gonzalo Hernández Licona**

Entonces Director General de Evaluación de Programas Sociales de Sedesol

**Dra. Gladis López**

Grupo de Pobreza y Género de América Latina del Banco Mundial

**Dra. Nora Lustig**

Entonces Directora del Centro de Estudios sobre Globalización y Desarrollo del ITESM

**Dr. Carlos Muñoz**

Director General de Investigación en Política y Economía Ambiental del Instituto Nacional de Ecología

**Dra. Susan Parker**

Profesora-Investigadora del CIDE

**Dr. Alejandro Ramírez**

Consultor del Banco Mundial

**Dr. John Scott**

Profesor-Investigador del CIDE

**Moderadora: Rebeca Grynspan**

Entonces Directora de la Sede Subregional de la CEPAL

Los ponentes del seminario de “Desigualdad, pobreza y políticas públicas” centraron sus intervenciones en tres cuestiones. En diagnosticar la situación actual de la pobreza en el país, en identificar sus causas o los elementos que inciden en su reducción y en revisar las políticas o acciones en materia de desarrollo.

Realizar una síntesis de este seminario no fue tarea fácil debido a la riqueza y variedad de información. Para facilitar esta labor, se decidió clasificar el contenido de las ponencias dentro de tres apartados. En la primera parte, se resumió la información sobre la evolución de los porcentajes de población en pobreza, así como los cambios en el promedio de ingreso de las personas pobres y en la desigualdad dentro del grupo de población que permaneció pobre.

En la segunda parte, se describen brevemente los elementos que los ponentes identificaron como determinantes de la reducción o el aumento de la pobreza. En varias ocasiones, durante el seminario se mencionó la importancia de conocer bien estos elementos, pues sólo así será posible tomar decisiones adecuadas para combatir la pobreza.

Finalmente, en la tercera parte se plantean las dificultades y dilemas a los que un país de ingreso medio y alta desigualdad como México se enfrenta para generar consensos económicos y sociales, entre los que se encuentran las posibles “Metas país”. También se delinea una ruta crítica para establecer una estrategia de desarrollo.

# 1. Situación de la pobreza en México

En este apartado se sintetizan las intervenciones de los ponentes que describieron la situación de la pobreza en México y su evolución, principalmente de 2000 a 2004.

## Cambios en los porcentajes de población en pobreza extrema

Los ponentes coincidieron en que de 2000 a 2004 la pobreza extrema a nivel nacional –equiparada a la pobreza alimentaria definida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP)– se redujo en 6.6 puntos porcentuales (de 24.2 bajó a 17.6 por ciento). También concordaron en que la pobreza alimentaria o extrema rural disminuyó en 14.5 puntos (de 42.4 pasó a 27.9 por ciento) y en que la urbana no tuvo una variación significativa, ya que sólo bajó de 12.6 a 11.3 por ciento (Cuadro 1.1).

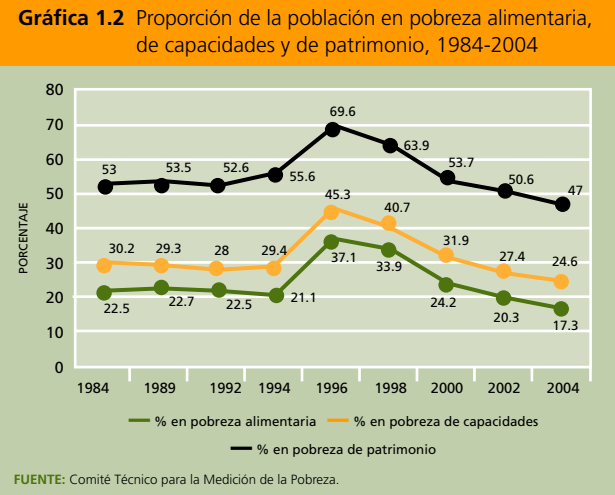
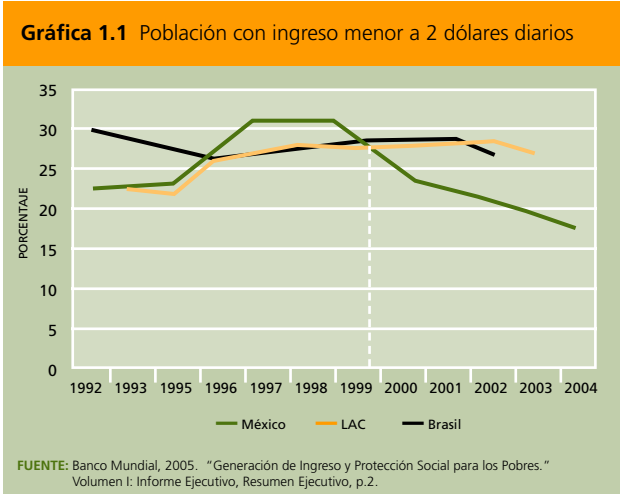
En el encuentro se expusieron algunos cálculos realizados a partir de los datos del último informe mundial sobre pobreza del Banco Mundial, mismos que muestran que desde 1999 la pobreza extrema en México ha disminuido más rápidamente que el promedio de América Latina (Gráfica 1.1).

## Cambios en los porcentajes de población pobre según las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio

Durante el seminario se dijo que en un periodo de 20 años (1984 a 2004) los porcentajes de población que permanecieron en pobreza, cualquiera que sea su definición, se modificaron muy poco. La pobreza de patrimonio bajó de 53 a 47

	2000	2002	2004
<b>Nacional</b>	24.2	20.3	17.6
<b>Urbana</b>	12.6	11.4	11.3
<b>Rural</b>	42.4	34.8	27.9

FUENTE: Banco Mundial (con base en la metodología del CTMP).



por ciento, la de capacidades de 30 a 24 por ciento y la alimentaria de 22 a 17 por ciento. Esto significa que en 2 décadas la pobreza alimentaria o extrema únicamente disminuyó cinco puntos porcentuales, la de capacidades sólo en seis y la de patrimonio en nueve. Esta pequeña reducción se explica en gran parte por la crisis de 94-95 que, en tan sólo dos años, sumó a 15 millones de personas a la población en pobreza extrema.

Igualmente, se señaló que a partir de 1996 –y no de 2000 como se ha dicho reiteradamente– la pobreza ha venido reduciéndose (Gráfica 1.2), aunque los avances recientes no han sido suficientes para modificar el panorama de largo plazo.

Se revisó la composición de la pobreza por zonas de 2000 a 2004, para señalar que la pobreza urbana creció. Se dijo que en 2004 la pobreza de patrimonio era ya mayoritariamente urbana, situación que no sucedía en el 2000. El fenómeno de la pobreza es cada vez más observable en las ciudades, que concentran a la mayor parte de la población.

## Cambios en el ingreso promedio de la población pobre

En el seminario se hizo mucho hincapié en que el ingreso es un importante elemento de la pobreza y que por ello, el CTMP calculó el ingreso promedio de las personas que permanecieron en pobreza. Según este análisis, el ingreso neto promedio de la población en pobreza alimentaria a nivel nacional disminuyó de 2000 a 2004. Esta reducción también se dio en el caso de los pobres alimentarios y de capacidades de las zonas rurales, así como para los pobres de zonas urbanas en los tres tipos de pobreza (Cuadro 1.2).

## Cambios en la desigualdad dentro de la población pobre

Otro elemento señalado en el seminario como un componente importante de la pobreza es la desigualdad, misma que se calculó como la diferencia de ingresos que existe en las personas pobres respecto al ingreso promedio de las personas pobres. Este cálculo se realiza mediante un índice lla-

**Cuadro 1.2** Ingreso medio de los pobres

Ingreso Neto Total promedio			
Pesos por persona según tipo de pobreza			
	2000	2002	2004
<b>Nacional</b>			
Alimentaria	420.21	<b>422.19</b>	<b>412.27</b>
Capacidades	502.60	496.86	507.07
Patrimonio	743.68	750.53	771.36
<b>Rural</b>			
Alimentaria	<b>360.52</b>	<b>350.95</b>	<b>339.03</b>
Capacidades	<b>403.26</b>	<b>400.82</b>	<b>398.48</b>
Patrimonio	531.51	532.92	553.77
<b>Urbano</b>			
Alimentaria	<b>557.86</b>	<b>547.23</b>	<b>525.19</b>
Capacidades	<b>668.71</b>	<b>644.89</b>	<b>641.09</b>
Patrimonio	<b>967.75</b>	<b>959.46</b>	<b>957.14</b>

**FUENTE:** Cálculos de De la Torre, Rodolfo con información de la ENIGH. Ingreso mensual a precios de Agosto de 2004

**Cuadro 1.3** Desigualdad de ingreso de los pobres por tipo de pobreza

Coeficiente de Variación (1)			
Cálculo para personas			
	2000	2002	2004
<b>Nacional</b>			
Alimentaria	<b>0.3922</b>	<b>0.4021</b>	<b>0.5925</b>
Capacidades	<b>0.4043</b>	<b>0.4074</b>	<b>0.5125</b>
Patrimonio	<b>0.4469</b>	<b>0.4677</b>	<b>0.4818</b>
<b>Rural</b>			
Alimentaria	<b>0.3546</b>	<b>0.3973</b>	<b>0.4045</b>
Capacidades	<b>0.3753</b>	<b>0.3948</b>	<b>0.4099</b>
Patrimonio	<b>0.4404</b>	<b>0.4422</b>	<b>0.4467</b>
<b>Urbano</b>			
Alimentaria	0.3335	<b>0.2510</b>	<b>0.6071</b>
Capacidades	0.3123	<b>0.2658</b>	<b>0.4559</b>
Patrimonio	0.3368	<b>0.3281</b>	<b>0.3750</b>

**FUENTE:** Cálculos de De la Torre, Rodolfo con información de la ENIGH.

mado el coeficiente de variación; mientras más alto es este índice, mayor será la desigualdad. El Cuadro 1.3 se presentó durante el encuentro para mostrar que los coeficientes de variación son mayores en 2004 que en 2000, lo que significa que la desigualdad creció en el grupo que permaneció como pobre, sin distinción de tipo de pobreza o zona.

Consecuentemente, se dijo que al incrementar la desigualdad de los que permanecieron pobres, se puede concluir que en realidad la pobreza aumentó y que en la dimensión de la desigualdad no ha habido un avance, sino al contrario un retroceso.

### Conclusiones

Respecto a la situación de la pobreza en el país, en el seminario se concluyó que atendiendo el porcentaje de personas pobres, la pobreza se redujo de 2000 a 2004, pero que si se observan el ingreso promedio de los pobres extremos y la desigualdad entre éstos, la conclusión se modifica, ya que su ingreso disminuyó y la desigualdad en el ingreso aumentó para la población que permaneció pobre. Incluso, en el seminario se presentó un índice que combina los tres ele-

mentos de la pobreza expuestos, mismo que mostró que en el periodo 2002-2004 no hay un cambio significativo en la pobreza, y que de 2000 a 2004 la pobreza que corresponde a capacidades y patrimonio se estancó.

En consecuencia, se dijo, el éxito de la presente administración es fundamentalmente la reducción de la pobreza pura y simple. También se señaló que entre 2000 y 2002 la pobreza bajó de forma significativa estadísticamente y que éste fue un gran logro porque sucedió en un periodo de estancamiento de la economía. Finalmente, se dijo que valdría la pena estudiar la causa por la que la disminución de la pobreza se detuvo de 2002 a 2004, que fue cuando creció la economía.

Finalmente se planteó la hipótesis de que la reducción de la pobreza sólo se aprecie en el porcentaje de población pobre debido a que aquellos que están más cerca de superar las líneas de la pobreza sean los que dejan de ser pobres; es decir, se planteó la posibilidad de que la pobreza erradicada corresponda a los menos pobres entre los pobres. En cualquier caso, se concluyó que la pobreza por erradicar presenta las dificultades adicionales de elevar los ingresos de los pobres y de disminuir la desigualdad entre ellos.

## 2. Elementos que inciden en la pobreza

Conocer aquello que afecta positiva y negativamente a la pobreza es fundamental para identificar las mejores políticas públicas y acciones para combatirla. Los principales determinantes de la reducción de la pobreza que se mencionaron en el seminario fueron el crecimiento económico, así como el aumento de la productividad y de la demanda de empleo, todos éstos sólo posibles en un contexto de estabilidad económica. En contrapartida, se señaló que las crisis económicas y los choques adversos sistémicos son detonantes del aumento de la pobreza. De manera transversal, se dijo que los elementos que frenan o impiden tanto la reducción de la

pobreza, como el crecimiento económico, son: la desigualdad, la discriminación, la falta de acervos de capital de los pobres, un sistema de protección social regresivo y la captura del gasto social por grupos rentistas. Finalmente, se habló del papel que juegan las transferencias públicas y privadas en la reducción de la pobreza.

### Crecimiento económico y estabilidad

Durante el seminario se expuso como el lento crecimiento económico del país explica en gran parte la pobreza que sufre una proporción importante de su población. Se mostró

que la mínima reducción del tamaño de la pobreza en 50 años coincide con el modesto crecimiento económico.

Se presentó la Gráfica 1.3 para mostrar como otros países similares a México han avanzado mucho más en el aumento de su PIB per cápita. Sorprende que hace casi 55 años México tuviera un nivel de vida mayor que Corea, Hong Kong y Singapur, y ahora sea el peor de todos.

Se concluyó que si el desarrollo económico es mediocre, la guerra contra la pobreza también lo será, ya que el crecimiento económico afecta de manera directa los niveles de pobreza. Lo anterior se comprobó al comparar la tasa de crecimiento del PIB real de 1950 a 2004 con los cambios en la pobreza del mismo periodo. México prosperó de 1950 a 1981, cuando el país creció al 6.6 por ciento. Después, durante el periodo 1982-1995 el crecimiento bajó al 1.3 por ciento, y se incrementó en los últimos siete años al 3.4 por ciento (Gráficas 1.4 y 1.5).

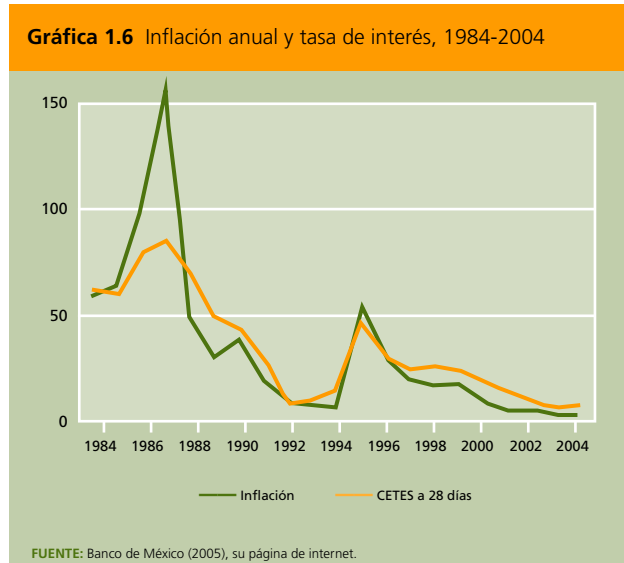
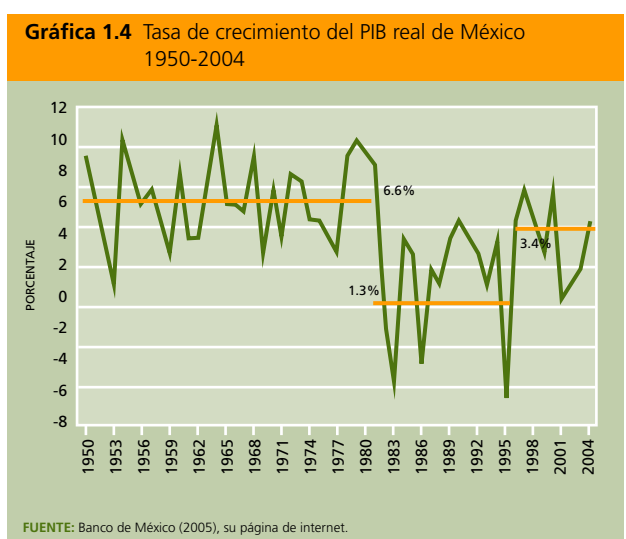
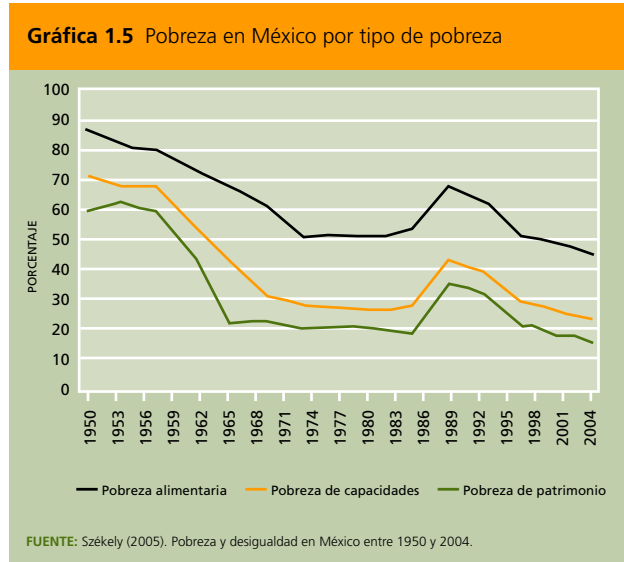
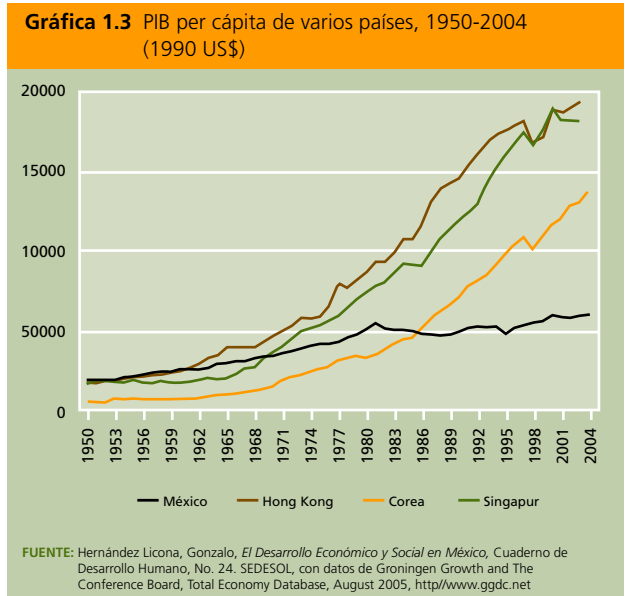
Como el crecimiento incide en la reducción de la pobreza, se dijo que es fundamental mantener la estabilidad económica, ya que la inflación afecta de manera importante a la pobreza

vía los salarios reales, mientras que el déficit incrementa las tasas de interés. Se señaló que actualmente, la inflación está en un 4 o 5 por ciento, muy distinto del 120 por ciento de hace dos décadas (Gráfica 1.6), y el balance público como porcentaje del PIB es de 1.5 por ciento, en lugar del 10 por ciento de hace 20 años. A partir de lo anterior, se destacó la importancia de dar continuidad a aquellas políticas económicas que han tenido éxito en mantener al país económicamente estable.

**Crisis económicas y choques adversos sistémicos**

Varios ponentes coincidieron en que la pobreza monetaria es la más sensible al crecimiento, a los ciclos económicos y a choques adversos sistémicos. Se mencionó que la pobreza aumentó dramáticamente en la crisis del 94-95 (Gráfica 1.2), que en tan sólo dos años sumó a 15 millones de personas a la población en pobreza extrema.

Respecto a la incidencia de la pobreza moderada se dijo que con la crisis ésta subió siete puntos porcentuales, al pasar de 36 por ciento en 1994 a 43 por ciento en 1996. El gasto social también se vio afectado, así como los principa-



les indicadores de bienestar. Se puso el ejemplo de la mortalidad por anemia para niños menores de un año, –que subió de 6.3 muertes por 100 mil nacidos vivos en 1993 a 7.9 en 1995– para mostrar como las crisis no solamente afectan a la pobreza de manera temporal y transitoria, sino que también en el largo plazo. Alguien que pasó por una crisis sufriendo daños vinculados a la desnutrición, estará impedido en el uso pleno de sus capacidades.

### Mercado laboral y salarios

Se mencionó que el principal aspecto que conecta al crecimiento económico con la reducción de la pobreza es el mercado laboral, ya que el 75 por ciento de los ingresos corrientes de las familias provienen del mercado laboral; por lo tanto, se dijo, el desempeño del mercado laboral determina el comportamiento de la pobreza, (al menos la monetaria) y lo que le pase al mercado laboral se reflejará en lo que le pase a la pobreza.

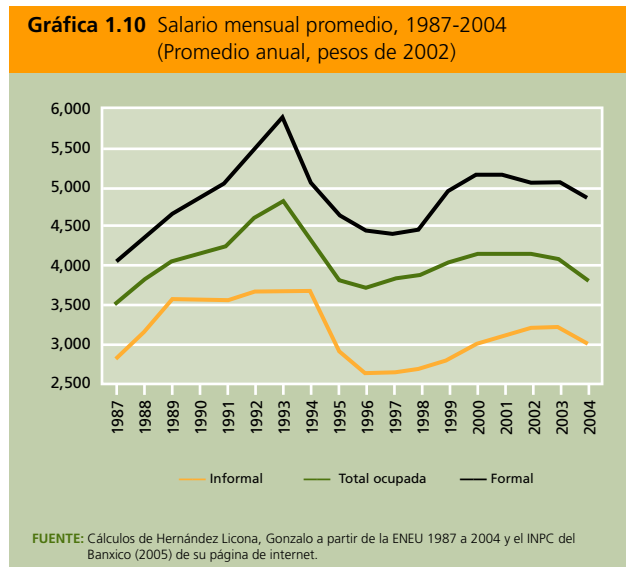
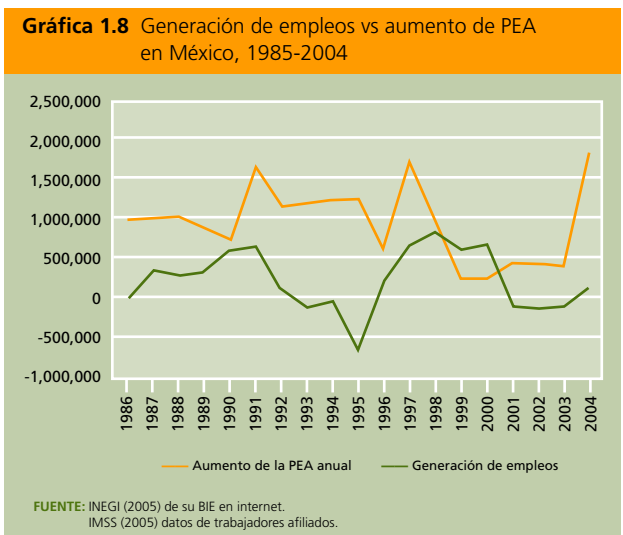
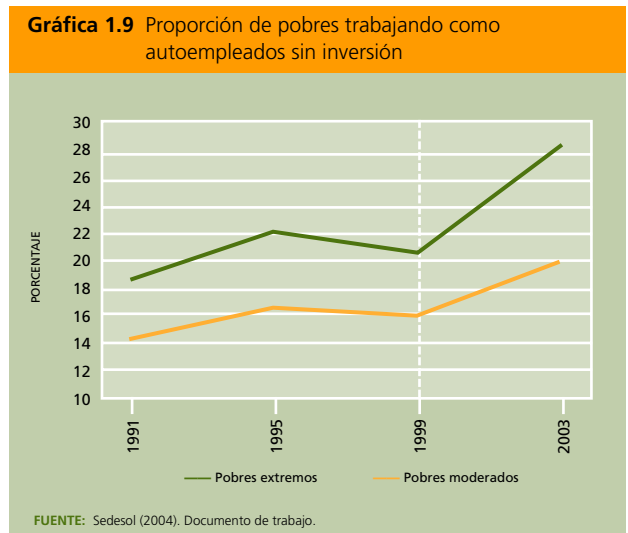
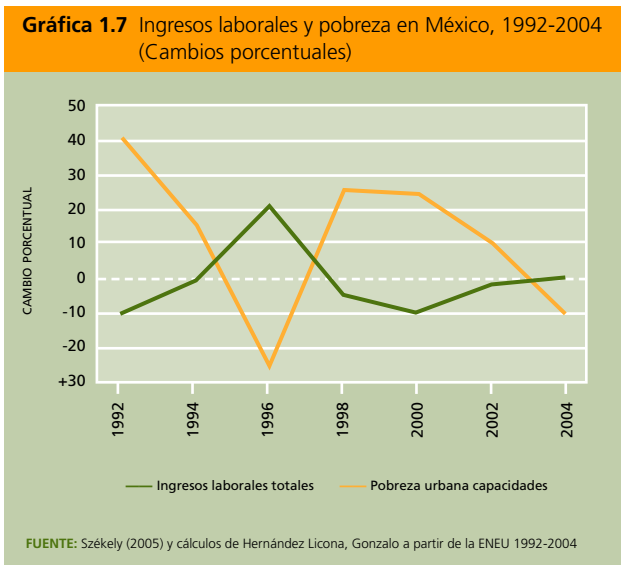
Esta idea se desarrolló y comprobó comparando el ingreso laboral total (suma de empleo y salarios, incluyendo de empleados, trabajadores por cuenta propia y patrones) con,

por ejemplo, la pobreza urbana de capacidades. Como se presentó en la Gráfica 1.7, cuando el ingreso laboral total crece, la pobreza se reduce, y viceversa. En esta Gráfica se muestra como la pobreza y los ingresos laborales totales se comportan prácticamente como un espejo.

Se agregó que de 1986 a 2004, año con año entraron un millón de personas al mercado laboral, pero en ningún año de ese periodo se generaron, ni siquiera, 850 mil empleos formales con seguridad social, lo que significa que el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) ha superado la creación de empleos formales. Se dijo que únicamente en dos años se han generado más empleos que oferta laboral (Gráfica 1.8) lo que explica en gran medida que la pobreza no se reduzca al ritmo que se quisiera.

También se dijo que la falta de empleos formales es una las causas del aumento de la informalidad, sobre todo en pobres extremos y moderados (Gráfica 1.9).

Respecto al salario real, se mencionó que éste se redujo de manera importante en la década de los 80. A partir de 1988 hubo un incremento importante de los salarios que se interrumpió con la crisis de 1994-1995 (Gráfica 1.10).



Posteriormente, en 1999 el ingreso laboral real mejoró, aunque esto no sucedió entre los pobres extremos y los pobres moderados. Según análisis del Banco Mundial, los pobres trabajan más que antes de la crisis de 1994-1995, pero sus ingresos han crecido menos que el promedio. Conforme a los datos presentados durante el seminario en la Gráfica 1.11, la participación laboral de los pobres se incrementó en 10 puntos porcentuales en la última década, pero lo ha hecho en los sectores de más baja productividad.

Un dato que se destacó es que, sobre todo en áreas urbanas, la brecha salarial entre pobres y no pobres con el mismo nivel educativo y de experiencia es alrededor de 43 por ciento. De esta forma, se presumió que existen otros factores que generan que los pobres no puedan recoger los frutos de la inversión en capital humano. Según una encuesta de SEDESOL sobre los barrios realizada para el programa de HÁBITAT, los pobres enfrentan retos para mejorar su ingreso como la falta de información, redes, contactos, y estigma de barrios. Entre

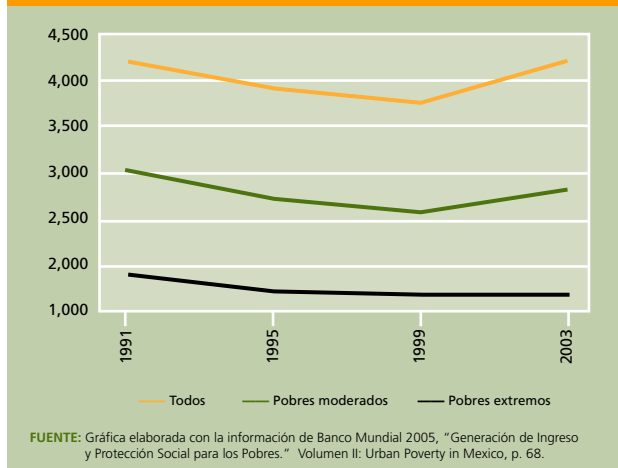
estos factores también se mencionó la falta de acceso a transportes y guarderías, así como la baja calidad de la educación.

Un hecho que se destacó en el seminario es que los ingresos laborales rurales tuvieron un incremento de 11 por ciento de 2002 a 2004. Lo anterior, junto con el un aumento en las transferencias públicas y privadas, se planteó como hipótesis para explicar la reducción del porcentaje de población pobre en zonas rurales durante ese periodo (Gráfica 1.12).

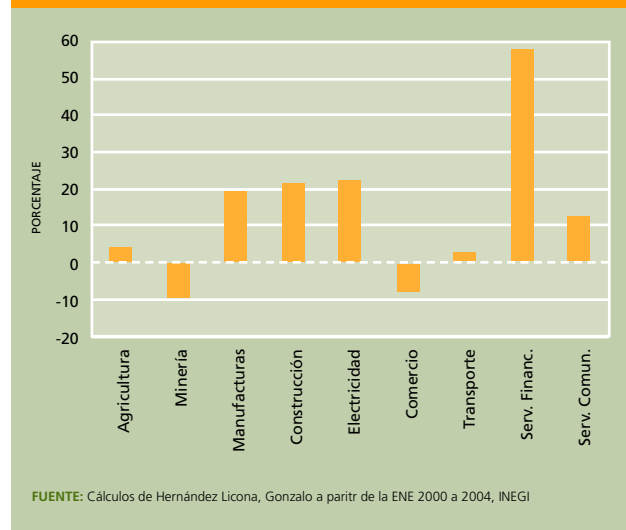
También se subrayó que los incrementos laborales rurales no se debieron principalmente a la agricultura, sino a otros sectores que han crecido en el campo durante esos años, como los servicios financieros, la electricidad, la construcción y las manufactureras (Gráfica 1.13).

Finalmente se habló de la baja productividad en actividades agrícolas, a pesar del gran apoyo que se da o que se invierte en el campo. Se mencionó que en 2002, México fue el país que más porcentaje de gasto público destinó a la agricultura de Latinoamérica, mientras que en el mismo año

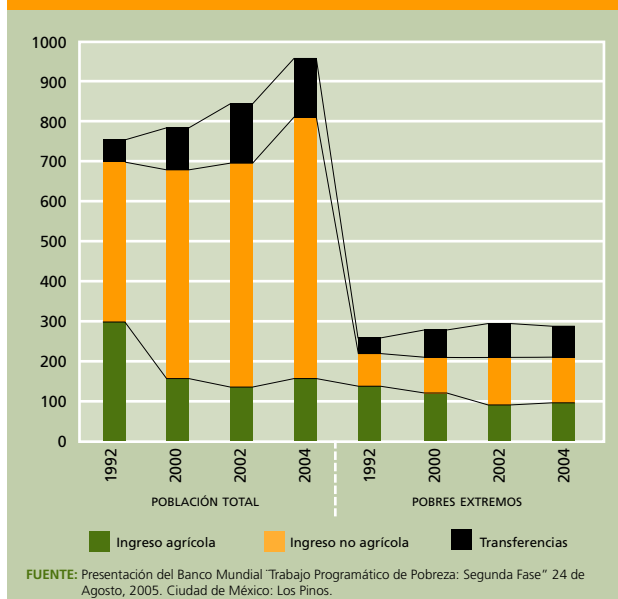
**Gráfica 1.11** Ingreso laboral real promedio en zonas urbanas



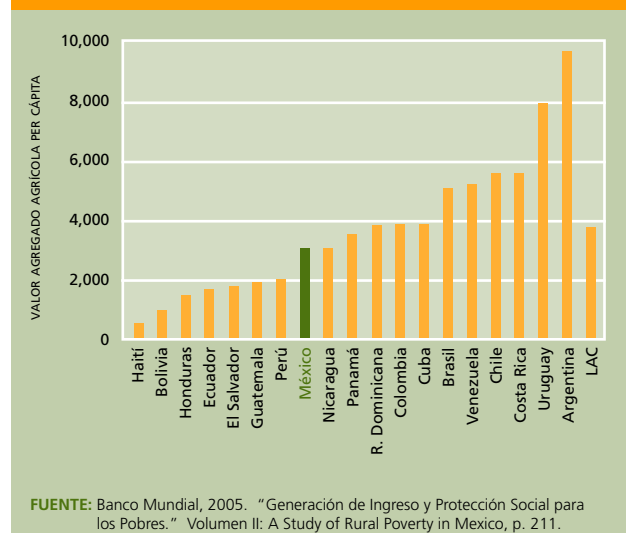
**Gráfica 1.13** Ingreso real mensual rural (Crecimiento 2000-2004)



**Gráfica 1.12** Ingreso rural per cápita



**Gráfica 1.14** Productividad laboral agrícola en el año 2002



la productividad laboral agrícola (medida como el valor agregado entre la población que labora en actividades agrícolas) es de las más bajas de la Región (Gráficas 1.14 y 1.15).

En síntesis, durante el seminario se concluyó que actualmente México tiene una estabilidad económica que contribuye a mejorar los salarios reales y las tasas de interés, pero también se concluyó que la economía del país no ha crecido ni crece lo necesario para crear empleos y reducir la pobreza de forma importante.

### Desigualdad

En reiteradas ocasiones durante el seminario, los ponentes mencionaron la profunda desigualdad de México, que se encuentra entre las más altas del mundo (Cuadro 1.4). Se dijo que la pobreza monetaria es muy sensible a la desigualdad inicial en la distribución del ingreso y a su evolución en el tiempo, y se agregó que existen estudios que muestran que cuando el coeficiente de Gini está alrededor de 60.0 (México está en 54.6), se requiere el doble de crecimiento económico para reducir la pobreza.

Los datos presentados durante el encuentro muestran que de 1992 a 2004 la desigualdad disminuyó pero sigue siendo alta (Gráfica 1.16); que de 2000 a 2004 la proporción de ingresos que corresponde al 40 por ciento más pobre de la población aumentó ligeramente, pasando de 10.8 a 12.3 por ciento (Cuadro 1.5) y que, también de 2000 a 2004, la proporción de ingresos del 10 por ciento más rico se mantuvo como ha sido más o menos el histórico, en alrededor del 40 por ciento del ingreso total.

Se dijo que las brechas de desigualdad en capital humano siguen siendo enormes y que las necesidades de alimentación y escolaridad se concentran en los deciles más pobres de la población. Como ejemplos de lo anterior, se mencionó que el porcentaje de desnutrición infantil es 23 veces mayor en el 10 por ciento más pobre de la población que en el 10 por ciento más rico y que el decil más pobre tiene apenas tres años de estudio, mientras que el más rico llega a los 12 años (Cuadro 1.6). Finalmente, se agregó que las desigual-

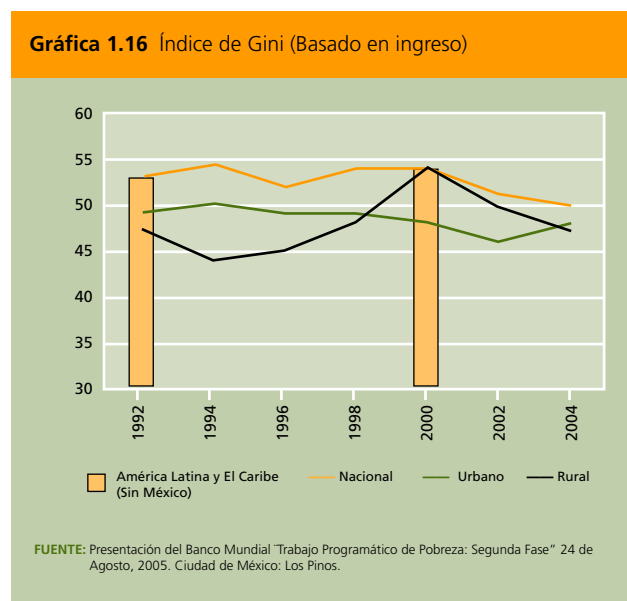
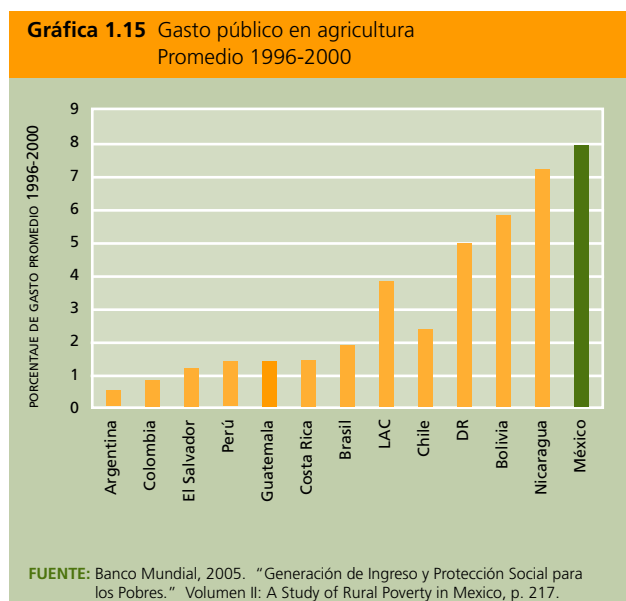
dades en educación y salud están mutuamente correlacionadas, y que se vinculan entre sí, y con la desigualdad de ingreso, de patrimonio, de protección social, así como con las diferencias de acceso a los servicios públicos y a los apoyos de los gobiernos.

### Discriminación

El Banco Mundial ha enfatizado recientemente que la explicación histórica de la desigualdad es la discriminación. Como demostración de lo anterior, durante el seminario se presentaron datos que muestran como países colonizados de América Latina y África, a diferencia de otros continentes, tienen los niveles de desigualdad más altos del mundo (Gráfica 1.17).

Cuadro 1.4 Coeficiente de Gini para varios países	
Sudáfrica	59.3
Brasil	59.1
Colombia	57.6
<b>México</b>	<b>54.6</b>
Zambia	52.6
Nigeria	50.6
Perú	49.8
Guatemala	48.3
Burkina Faso	48.2
Madagascar	47.5
Côte d'Ivoire	45.2
Kenia	44.5
EUA	40.8
Mozambique	39.6
Vietnam	36.1
Bangladesh	31.8
Etiopía	30.0
Suecia	25.0

FUENTE: UNDP (2005) World Development Indicators.



**Cuadro 1.5** Proporción de ingresos del 10% más pobre y del 10% más rico

	2000	2002	2004
Proporción de ingresos del 10% más rico de la población	42.5	39.8	39.5
Proporción de ingresos del 40% más pobre de la población	10.8	11.8	12.3

**FUENTE:** Presentación del Banco Mundial "Pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio" 26 de Septiembre, 2005. Ciudad de México.

**Cuadro 1.6** Distribución de Desarrollo Humano por decil de ingreso

Decil	Niños Desnutridos (%)	Muertes Infantiles (%)	Escolaridad (años)
1	23.8	21.3	3.2
2	17.9	14.2	4.2
3	13.3	11.2	5.0
4	13.1	8.8	5.6
5	11.7	8.7	6.5
6	7.7	7.6	6.8
7	5.1	7.6	7.4
8	3.8	7.1	8.2
9	2.4	7.3	9.8
10	1.3	6.3	12.0
Coefficiente de concentración	-0.3871	-0.2078	0.2942

**FUENTE:** Para las primeras dos columnas: Scott, J. 2006, "Desigualdad de la Salud y de la Atención de la Salud en México", Serie de Documentos de Trabajo 4, Innovación en el Financiamiento de la Salud, Funsalud-INSP. La tercera son cálculos de Scott, J. a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002.

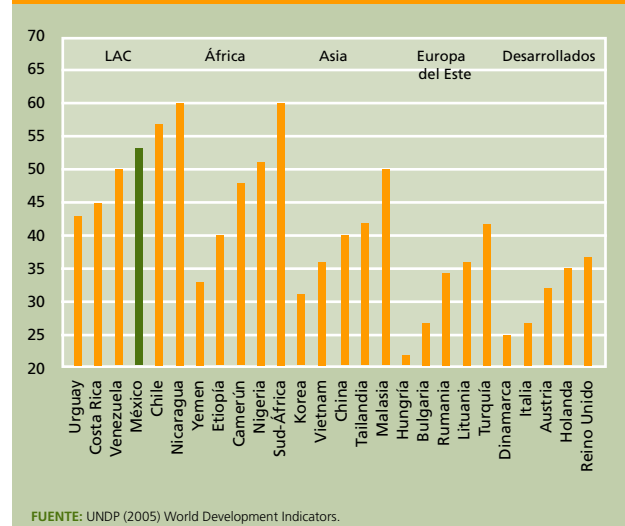
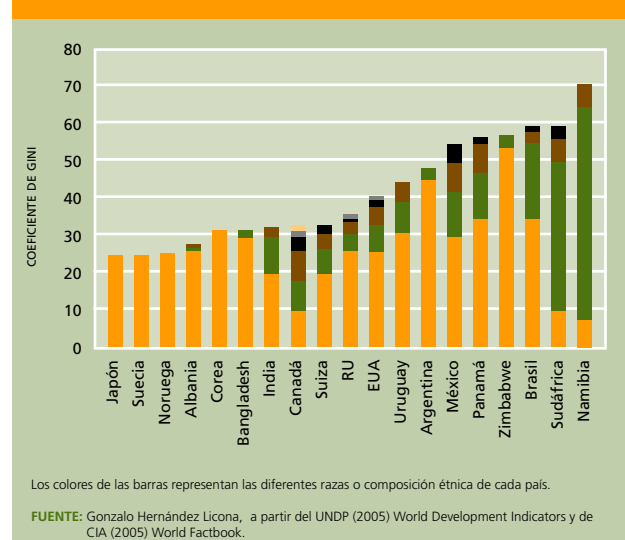
Según la información que se presentó en la Gráfica 1.18, mientras mayor es la composición racial, mayor es la desigualdad en los países.

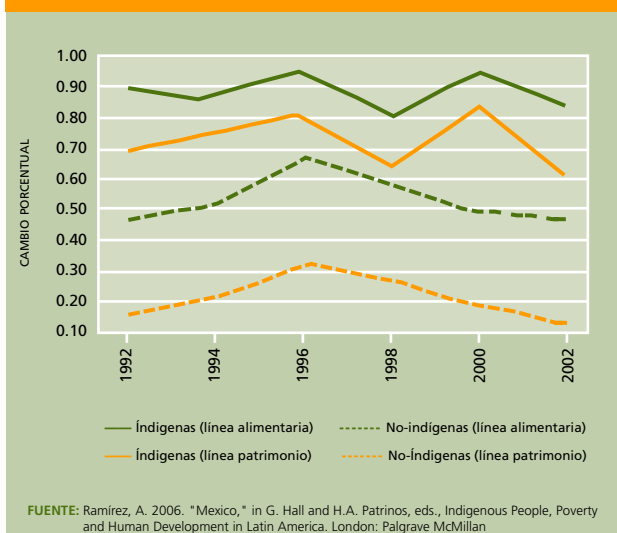
En el mismo sentido, se mencionó que ser indígena en México ha sido y continúa siendo una desventaja en términos económicos y sociales. Lo anterior se conoce, a pesar de que calcular el nivel de pobreza monetaria de la población indígena no es fácil, pues las encuestas de ingreso no incluyen preguntas sobre autoadscripción o lengua indígena, que son las características definidas en el Censo de Población de 2000 para clasificar a la población como indígena. Por ello, para conocer el nivel de bienestar e ingreso de la población indígena, en el seminario se presentó una metodología desarrollada por el Banco Mundial basada en los municipios que el Censo de Población del 2000 se identificaron con 70 por ciento o más de población indígena. Pese a que las encuestas de ingreso y gasto del país no se diseñaron explícitamente para cubrir a los municipios indígenas, por casualidad éstas encuestaron a un buen porcentaje de estos municipios.<sup>1</sup> Así, los principales resultados del estudio sobre población indígena del Banco Mundial que se expusieron son los siguientes:

<sup>1</sup> Para conocer la robustez de este análisis, se compararon los datos del Censo (que sí incluye preguntas de lengua indígena y autoadscripción) con los datos arrojados por la metodología usada. En casi todos los indicadores, los resultados fueron muy similares.

*La población indígena es la más pobre, entre los pobres:*

- La pobreza es más profunda y más severa en los municipios indígenas que en el resto de la población y no ha presentado mejoras en la última década (Gráfica 1.19).
  - Los municipios con población indígena son los que tienen el promedio más bajo de ingresos. En 2004, la incidencia de la pobreza extrema fue 4.5 veces más alta en áreas predominantemente indígenas que en las no indígenas.
  - El 2004, el 88 por ciento de la población en áreas predominantemente indígenas vivía por debajo de la línea de pobreza moderada, casi la misma que en 1992 y el doble que en áreas no indígenas.
- Vivir en un municipio predominantemente indígena contribuye más a la probabilidad de ser pobre que cualquier otra variable, como vivir en las zonas rurales o trabajar en el sector agrícola.

**Gráfica 1.17** Coeficiente de Gini para varios países (década de los 90's)**Gráfica 1.18** Coeficiente de GINI y composición étnica 2004

**Gráfica 1.19** Pobreza por etnicidad, 1992-2002

- Una persona que vive en un municipio con 50 por ciento de población indígena tiene un 30 por ciento más de probabilidad de ser pobre extremo, que un individuo en un municipio no indígena.

*La población indígena obtiene los menores salarios:*

- La población indígena no participa en el mercado formal o lo hace a menores tasas que la población no indígena, además de que recibe una menor remuneración.
- Los trabajadores indígenas tienen menores salarios que los trabajadores no indígenas, incluso teniendo la misma edad, escolaridad, experiencia y ocupación.
- Para la muestra de hombres, la discriminación salarial podría explicar hasta un 41 por ciento de las diferencias entre los individuos que viven en municipios indígenas respecto a los no indígenas.

### Acervos de capital de los pobres

Quizá el único acervo, o el más importante, con lo que cuentan los pobres para superar su condición de pobreza es su capital humano. México tiene avances importantes en indicadores sociales en comparaciones internacionales. Los datos presentados conjuntan en una línea de regresión los promedios de la tasa de mortalidad infantil y del PIB per cápita de diversos países de Asia y América Latina. Según esta información, en 1960 México estaba en una situación muy por arriba de esta línea, pero para 2001 ya logró ubicarse por debajo, lo que indica que mejoró notablemente en lo que a este indicador se refiere.

Lo mismo sucedió en educación. Los datos mostraron nuevamente la línea de regresión, pero esta vez con la matrícula de secundaria de países de Asia y América Latina. Conforme a esta información, se dijo que México ha tenido una mejora significativa de 1970 a 2000 en comparación con otros países que han sido mencionados como las estrellas en Asia, tal es el caso de Malasia.

A pesar del reconocimiento que se hizo del avance educativo, también se subrayó que existe el reto de mejorar la

calidad de la educación. Según los resultados de PISA, en México el promedio de la calidad de la educación es muy baja y está muy concentrada. Se agregó que lamentablemente México no presenta los casos de éxito o la varianza educativa de otros países que también cursaron las pruebas de PISA.

Además de la salud y la educación, otros componentes del capital de los pobres que se mencionaron es la infraestructura con la que cuentan los pobres para comunicarse y obtener el bienestar de servicios públicos como agua, drenaje y electricidad.

También se mencionó al medio ambiente como parte de su capital. La mayor parte de la pobreza es rural, y esto implica que los pobres sean usuarios y propietarios del medio ambiente. Además, si el medio ambiente de los pobres es deficiente, se incrementa la frecuencia de enfermedades, y por lo tanto pueden sacar menos provecho a sus capacidades.

### Un sistema de protección social regresivo

Durante el seminario se dijo que en México ha habido un fracaso dramático en la seguridad social, que no ha logrado su objetivo original de proteger a los grupos más vulnerables y servir, a través de la pensiones, como un mecanismo redistributivo.

Según los datos presentados, la seguridad social representa el rubro más regresivo de todo el gasto social: 20 por ciento de la población más rica tiene seguridad social, mientras que solamente el 5.5 por ciento del decil más pobre cuenta con ésta.

En efecto, la información presentada muestra que el sistema de protección social no ha sido efectivo en reducir la desigualdad del país; al contrario, en muchos casos la ha reforzado. Los ingresos por pensiones contribuyen a aumentar, no a reducir, la desigualdad del ingreso. La brecha entre el decil más rico y el más pobre en ingresos totales es de 28 a uno, pero al observar los ingresos por pensiones la brecha crece enormemente: de 287 a uno.

Otra muestra que se presentó del funcionamiento incompleto del sistema de protección social del país, es el hecho de que la pobreza en la tercera edad supere la pobreza del resto de la población en un 70 por ciento.

Se dijo que la explicación a todo lo anterior se debe en gran medida a la captura de ciertos grupos rentistas de los beneficios de la seguridad social.

### Captura del gasto social por grupos rentistas

Varios ponentes coincidieron en que en México existen, por un lado, grupos rentistas que capturan beneficios y, en el otro extremo, grupos sin voz que han sido y son excluidos de dichos beneficios. Se dijo que esto sucede con el gasto en salud, educación, y en seguridad social. Éste último fue el caso que se expuso con mayor detalle.

En el seminario se recordó la importante función distributiva que tiene la seguridad social, ya que es de los primeros instrumentos sofisticados del Estado para enfrentar la pérdida repentina de capacidad de compra por vejez, por enfermedad o por cualquier otra circunstancia. Desgraciadamente, se dijo, los países de alta desigualdad enfrentan el problema

de la captura de estos beneficios por ciertos grupos, así como un truncamiento que impide que la población que más los necesita tenga acceso a ellos.

En el Cuadro 1.7 se presentaron los modestos recursos destinados a los programas de apoyo a adultos mayores pobres, que no cuentan con seguridad social, en comparación con los recursos destinados a los grandes programas de la seguridad social y en beneficio de los trabajadores del Estado, en particular de las paraestatales. Lo que se destacó de esta Gráfica es que mientras se pagan más o menos \$17,500 por pensionado de Luz y Fuerza en promedio, apenas se destinan \$175 al mes por un pobre rural de la tercera edad, siempre y cuando haya tenido la suerte de ser seleccionado por el programa en cuestión.

### Transferencias públicas y privadas

Durante el seminario se mencionaron las remesas y las transferencias públicas, principalmente provenientes del programa Oportunidades, como elementos que podrían explicar la reducción de la pobreza desde 2000 o, si se prefiere, a partir de 1996. Sin embargo, el tema de las remesas no fue tratado a profundidad por ningún ponente y sólo se revisaron las principales conclusiones de las evaluaciones al programa Oportunidades para conocer si éste ha influido en la reducción de la pobreza.

Se mencionó que con el programa Oportunidades se aumenta el ingreso en un 30 por ciento a 5 millones de hogares, que representan casi la mitad de los hogares que viven en zonas rurales. Se dijo que para que con este impor-

tante incremento en el ingreso de las familias pobres, la pobreza monetaria no disminuyera tendría que haber caídas muy importantes en el PIB o bien que los adultos dejaran de trabajar debido al Programa, hecho que, según las evaluaciones no está sucediendo. Lo que sí se señaló que está ocurriendo es que el ingreso familiar ya no cuenta con las aportaciones del trabajo de los niños, ya que éstos estudian en lugar de trabajar, lo que constituye uno de los efectos buscados por el Programa.

Se cuestionó si Oportunidades es un programa de combate a la pobreza, vía transferencias al ingreso de las familias, o un programa de formación de capital humano. Se dijo que según las evaluaciones, los impactos del programa en el corto plazo son positivos en materia de capacidades: los niños abandonan menos y van más a la escuela, las familias asisten más a las clínicas, las amas de casa compran más en alimentos, etc.

Respecto a los impactos de largo plazo, se mencionó que las evaluaciones muestran un aumento en los años de escuela (un grado más escolar), mejoras nutricionales y en indicadores de motricidad gruesa. También se señaló que ha aumentado la participación laboral y los ingresos de los beneficiarios del programa que han salido de la escuela; mientras que los que continúan estudiando siguen posponiendo su entrada al mercado laboral.

Se subrayó que lo que sí es una preocupación manifiesta en la última evaluación al Programa es la calidad de la educación. Se mencionó que por primera vez se levantaron pruebas de aprendizaje en matemáticas, escritura y lectura sin encontrar mejorías significativas, con todo y que los niños están yendo más a la escuela y tienen un grado escolar adicional.

A pesar de la considerable cantidad de evaluaciones realizadas al Programa, se dijo que todavía quedan muchas preguntas abiertas, que sólo tendrán respuesta cuando pase el tiempo necesario para conocer sus impactos en el largo plazo. Se destacó la importancia de conocer en el futuro próximo si el programa aumentará el ingreso de los niños y jóvenes de hoy, y por tanto, si se tuvo éxito en evitar que siguieran siendo pobres en el largo plazo. También se mencionó que la calidad educativa es y seguirá siendo fundamental, ya que impactará los ingresos futuros de los niños y jóvenes pobres que están estudiando.

Finalmente, se identificó a la migración como otro impacto del Programa que requiere análisis en el mediano y largo plazo. Se dijo que si el programa logra que sus beneficiarios se inserten en el mercado laboral, éstos abandonarán sus comunidades en busca de mejores oportunidades de ingreso.

**Cuadro 1.7** Subsidio público medio mensual por pensionado (gasto público neto en pesos de contribuciones de los beneficiarios)

Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales (2005)	175
Apoyos para Adultos Mayores en Oportunidades (2006)	250
Programa de Apoyo a Adultos Mayores (Ciudad de México)	668
Pensionados IMSS (obligaciones bajo antiguo régimen)	2,105
Pensionados ISSSTE	3,281
Pensionados PEMEX	8,250
Pensionados IMSS-Patrón (RJP, 2004)	12,552
Pensionados de Luz y Fuerza	17,556

FUENTE: Scott, J. 2005, "Seguridad Social y Desigualdad en México: De la Polarización a la Universalidad", Bienestar y Política Social, Vol. 1, Núm. 1, Pág. 59-82

## 3. Elementos de una estrategia de desarrollo para México y para una agenda de Metas país

### Utilidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el seminario se reflexionó sobre la utilidad de los ODM, señalando que han servido para generar un consenso amplio sobre las prioridades del desarrollo y, en consecuencia, para dar un seguimiento global al logro de dichas prioridades, principalmente, en regiones y países de bajos ingresos.

De igual forma, se dijo que estos Objetivos han dado lugar a ejercicios de estimación de los recursos necesarios para que los países más pobres alcancen las Metas acordadas. Se ha previsto que con objetivos claros y un flujo de recursos cuantificado será más fácil movilizar esfuerzos nacionales e internacionales; también los ODM facilitan la evaluación del esfuerzo.

Sin embargo, se mencionó que para países de ingreso medio alcanzar el desarrollo no es una cuestión simplemente de aumentar recursos, como sugieren algunos estudios sobre qué hacer a la luz de los ODM. Se dijo que aumentar recursos puede ser innecesario y sin duda insuficiente, más cuando los esquemas para distribuirlos son ineficientes o regresivos.

De igual forma, se señaló que en países donde la desigualdad es muy alta, como es el caso de México, lograr consensos resulta mucho más complejo, aunque a pesar de ello, los países de ingreso medio deben acordar metas más ambiciosas a las establecidas en la pauta de los ODM.

### Dilemas de los países desiguales y de ingreso medio para definir “Metas país”

En los países de bajo ingreso la pobreza es relativamente homogénea; en cambio, en países de ingresos medios existen zonas equivalentes a países muy pobres y zonas iguales a países muy ricos. Esta realidad mixta, se dijo, enfrenta a naciones como la mexicana a una serie de dilemas, entre los cuales se señalaron los siguientes:

El primer dilema se refiere a la *equidad versus la eficiencia*, donde existe una tensión entre velar por una mejor distribución y alcanzar metas establecidas como logros promedio. Si la meta establece, por ejemplo, reducir el número de niños que mueren antes de cumplir un año, entonces el país focalizará recursos y esfuerzos en reducir la tasa nacional de mortalidad infantil. Para países desiguales, esta meta no obliga a dirigir recursos hacia los municipios o estados con mayores tasas de mortalidad infantil.

Otro dilema consiste en los *mínimos absolutos (de ingreso, educación, salud, etc.) versus la equidad*. Aquí la tensión es entre mejorar la distribución global o mejorar la parte extrema inferior de la distribución.

Finalmente, se planteó el dilema de la definición de los conceptos que deberían integrar la igualdad. Es decir, se trata de responder a la pregunta de “¿Igualdad de qué?” para definir las dimensiones relevantes de la igualdad, que al ser múltiples, traen consigo la complejidad de establecer el orden en magnitud de éstas y la forma en la que se combinan sus brechas.

Estos dilemas, se mencionó, abren preguntas obligadas para el establecimiento de *Metas país*, tales como: ¿reducir la tasa nacional?, ¿reducir la desigualdad entre tasas de grupos? o ¿priorizar en grupos con menores tasas?

*“Las metas en México no deben de ser en términos relativos, deberíamos proponernos objetivos en términos absolutos. Por ejemplo, no queremos que nadie tenga un ingreso por debajo de X pesos en promedio en todos los municipios en México; no queremos que la tasa de mortalidad infantil o la tasa de mortalidad materna esté por encima de cierto nivel a lo largo y ancho de la República...plantearse metas en términos absolutos y desagregadas sería más útil para un país de ingreso medio como México.”*

Además, se dijo que los países se enfrentan a problemas de polarización en dimensiones distintas al ingreso. Por ejemplo, la polarización epidemiológica donde el país tiene poblaciones con problemas de salud propios la pobreza

(desnutrición, salud materna e infantil, muertes por infecciones, etc.) y, simultáneamente, con problemas de salud de países de ingresos altos (cáncer, enfermedades cardiovasculares, etc.). En educación sucede lo mismo. Por un lado, existe un grave problema de la calidad en la educación primaria, y al mismo tiempo un problema de cobertura de la educación media superior y superior. Entonces, se cuestionó, ¿a qué se le da prioridad?

### ¿ODM políticos?

Durante el seminario se señaló que el funcionamiento de las instituciones nacionales incide en el desarrollo del país. Se dijo que los ODM no incluyen dentro de su pauta ningún objetivo, meta o indicador que plantee cuestiones como el desarrollo institucional, los acuerdos al interior de los países, la reingeniería institucional, la democratización de todos los niveles de gobierno, la redistribución de recursos y de poder, etc. Aunque no se propuso expresamente la inclusión de “ODM políticos” a una posible agenda de *Metas país* para México, sí se cuestionó su conveniencia.

### Elementos de una estrategia desarrollo

En este apartado se sintetizaron las propuestas de los ponentes para trazar una ruta crítica que conduzca a una estrategia de desarrollo y a adecuar las Metas del Milenio a la realidad mexicana. Las propuestas se relacionan con los elementos identificados como determinantes de la pobreza en el apartado anterior. De hecho, una de las ideas presentadas es buscar que la medición de la pobreza aporte información sobre las causas de la pobreza, para conocer qué es lo que genera cambios en los niveles de pobreza, y así definir mejores políticas públicas.

*“Hace falta mejorar metodologías de medición de la pobreza. Dado que las causas de la pobreza tienen que ver con el crecimiento, con desigualdad y con programas sociales, es importante tener metodologías que nos digan qué parte de estos componentes ha contribuido más en la pobreza, para así tener mejores políticas públicas en un futuro cercano.”*

Los elementos que integran la propuesta consisten, en primer lugar, en buscar a toda costa acelerar el crecimiento económico y la generación de empleos de calidad. Para ello, se deben responder varias preguntas sobre la política fiscal y monetaria, sobre las alternativas para hacer producir al país obstaculizando la productividad y la competitividad. También se dijo que para lograr más crecimiento y menos pobreza es indispensable aumentar la calidad y cantidad de activos de los pobres, como la educación, misma que es la clave para que las personas puedan obtener un empleo mejor remunerado. Otro elemento mencionado para mejorar la productividad es el aumento de la inversión.

En esta sección también se trata el tema de la sostenibilidad de los logros sociales, que sólo será posible mediante la estabilidad económica y la creación de mecanismos que protejan a la población de crisis o choques sistémicos adver-

sos, como desastres naturales. Otro aspecto que determina la duración del desarrollo son los recursos naturales, por lo que en el seminario se realizaron propuestas de política pública para mejorar el cuidado del medio ambiente, al tiempo que combaten la pobreza.

La reducción de la desigualdad con acciones decididas, de largo plazo y más efectivas fue un aspiración ampliamente mencionada por los expositores. Se propuso la implementación de políticas afirmativas que reviertan las prácticas discriminatorias, así como de políticas que mejoren la eficiencia y equidad en el gasto social.

También se habló de la necesidad de propiciar la conversión de muchas entidades federativas del país en verdaderas sociedades democráticas, en las que exista la rendición de cuentas, y en la que las localidades más pobres también puedan beneficiarse de los recursos. Asimismo, *empoderar* a las comunidades e incorporarlas en la definición de los proyectos de combate a la pobreza fueron acciones identificadas como áreas de acción indispensables en cualquier estrategia de desarrollo social.

A continuación se presenta una síntesis del desarrollo de cada uno de estos elementos:

#### a) Acelerar el crecimiento económico con generación de empleos de calidad

Durante el seminario se hizo mucho hincapié en la importancia del crecimiento económico para lograr el combate a la pobreza. Se dijo que para aumentar la productividad es fundamental aumentar la inversión, y establecer una agenda de ambiente de negocios y servicios financieros.

Si bien es cierto que los programas sociales como Oportunidades, PROCAMPO, HÁBITAT o Microrregiones son fundamentales para mejorar las condiciones de vida de la población, la única forma que de manera permanente se podría reducir la pobreza sostenidamente es vía el mercado laboral. Lo que suceda en éste se traducirá en cumplir o no las Metas del Milenio.

*“Posiblemente, el programa social más importante de un país es un crecimiento económico sostenido, lo demás por supuesto que ayuda, pero el crecimiento y la generación de empleo son los elementos principales. Las políticas nacionales que fomenten el crecimiento y eviten situaciones de crisis son cruciales para reducir la pobreza.”*

Entonces, si lo que más contribuye al combate a la pobreza es el crecimiento económico reflejado en más y mejores empleos, el Estado mexicano debería enfocarse en todo aquello que aumente la productividad del país. Lamentablemente, se dijo, en México no se han logrado establecer acuerdos económicos concretos, que impulsen el desarrollo. En este sentido, durante el seminario se formularon varias preguntas sobre algunos temas en los que se requieren de un consenso inicial:

- *¿Las políticas fiscal y monetaria están disminuyendo las posibilidades de reducir la pobreza?* Es necesario analizar si la política fiscal y monetaria en México es la ade-

cuada o es demasiado restrictiva, y por ello se están perdiendo posibilidades de reducir pobreza.

- *¿Para crecer, son indispensables las reformas estructurales?* Se cuestionó si las reformas estructurales (fiscal, laboral, energética, etc.) son un *sine qua non* para promover el crecimiento. Se dijo que en caso de no lograr estas reformas habría que definir otros mecanismos que aceleren el crecimiento económico, como la innovación, la identificación de sectores productivos prioritarios, etc.
- *¿El marco regulatorio del país inhibe la competitividad? ¿cuántas circunstancias en materia regulatoria son inhibitorias de la competitividad y del emprendimiento de los productores pobres?* Es muy probable, se dijo, que una gran parte de la población pobre sea hoy menos productiva de lo que podría ser debido al exceso de requerimientos burocráticos, a restricciones indefendibles o a la ausencia de la aplicación de la ley. Se propuso indispensable la revisión de estos elementos, que están asociados a los marcos regulatorios federal, estatales y municipales.

#### b) Reducir la desigualdad poniendo énfasis en la capilaridad de las acciones públicas

Los Objetivos y Metas del Milenio, tal y como están en la actualidad, no incluyen un objetivo específico de desigualdad. Como se ha dicho, si se introduce el elemento de desigualdad en la medición de la pobreza, los resultados cambian. Por ello se mencionó la necesidad de incluir la reducción de la desigualdad como una de las *Metas país*.

*“Incorporar al seguimiento de las metas nacionales, la intensidad y la desigualdad de la pobreza”.*

Las acciones para reducir la pobreza a mayor velocidad, se dijo, deben de poner énfasis en reducir la desigualdad y, por tanto, en la capilaridad de las acciones.

La desigualdad en México y en muchos países de América Latina es tan grande y de tantos años que se mencionó que sería impensable e ingenuo tratar de combatirla con acciones menores y de corto plazo. Por ello se propuso implementar, al menos, dos tipos de políticas: unas para revertir prácticas de discriminación y de exclusión de oportunidades (contra las indígenas, mujeres y otros grupos vulnerables de discriminación) y otras para aumentar la productividad y el empleo, siempre que se acompañen de seguridad social para los trabajadores. Adicionalmente, otra manera identificada para combatir la desigualdad es logrando la igualdad en la cantidad y calidad de la educación, tema que se toca más adelante.

*“Además del crecimiento, y de programas sociales, es fundamental tener prácticas que reviertan las prácticas discriminatorias y de exclusión social.”*

Siendo la población indígena un grupo que enfrenta los mayores rezagos, durante el seminario se mencionaron algunas implicaciones de política pública para la atención de este

grupo. Se dijo que el factor indígena podría ser un elemento complementario útil en la focalización de programas sociales; que es fundamental mejorar la educación de los indígenas, pues de lo contrario se perpetuará su rezago; y que para aumentar los beneficios marginales de cada año más de escolaridad es importante romper con el aislamiento económico de las comunidades indígenas y combatir las prácticas discriminatorias. Finalmente, se sugirió incluir preguntas sobre autoadscripción étnica en las encuestas nacionales de ingreso y empleo, ya que éstas ayudarían a entender mejor la problemática de esta población.

### c) Establecer mecanismos para que las metas sean sostenibles

En el seminario se hizo hincapié en que las Metas tienen que ser sostenibles. El acuerdo es que los países se movilicen para que al 2015 se logren los ODM; sin embargo, se señaló que no hay un compromiso, al menos explícito, para sostener estos logros. Los principales elementos identificados como amenazas a la sostenibilidad del desarrollo y de las Metas logradas son: las crisis económicas y los choques sistémicos adversos, así como la carencia de recursos naturales a causa de un medio ambiente degradado y contaminado.

Se mencionó que aunque se lograra el cumplimiento de las Metas para el 2015, los indicadores sociales están sujetos a las variaciones derivadas de crisis económicas o choques adversos sistémicos, como desastres naturales, que pueden echar abajo lo conseguido. Se sugirió revisar lo que están haciendo otros países, como la India, para responder activa y exitosamente a la población víctima de desastres naturales.

*“Incorporar como meta el establecimiento de mecanismos para hacer frente a choques adversos sistémicos puede ser parte de la estrategia a cumplir con los Objetivos del Milenio de una manera persistente y constante.”*

Por lo anterior, es muy importante que en todo compromiso se establezcan acciones para prevenir la varianza en indicadores sociales, consecuencia de crisis o choques adversos sistémicos. Entre éstas se encuentra la urgente revisión y fortalecimiento del sistema de seguridad social.

#### *Lograr un sistema de seguridad social equitativo*

Durante el seminario, se expuso el sistema de seguridad social mexicano como ejemplo de la inequidad en la distribución del gasto. Se ha dicho que el sistema de protección social es el rubro más regresivo de todo el gasto social; que los ingresos por pensiones aumentan la desigualdad, en lugar de reducirla; y que la brecha entre los subsidios a las pensiones de las instituciones del Estado y los que recibe un adulto mayor pobre en zonas rurales es gigantesca. De esta forma, con una mejor distribución del gasto se lograría una protección social efectiva para los más pobres y la reducción de la desigualdad.

Además del desafío de lograr un sistema de pensiones más equitativo, se mencionaron otros retos vinculados a la seguridad social, como la solución a la presión de pago de pensiones a trabajadores del Estado y de sus entidades, así

como la implementación de apoyos a grupos vulnerables, como son los adultos mayores de escasos recursos. Finalmente, otro reto identificado es el fortalecimiento de programas de apoyo en caso de desempleo y, como se ha mencionado, el diseño de mecanismos eficientes de ayuda durante y posteriormente a desastres naturales.

#### *Generar sinergias entre políticas ambientales y sociales para conseguir que los avances en materia de desarrollo sean duraderos*

Los pobres, sobre todo los que viven en zonas rurales, son propietarios y usuarios de los recursos naturales. Se recordó que si dichos recursos no se cuidan, ni los pobres rurales, ni el resto de la sociedad, podrá beneficiarse de ellos, poniendo en riesgo el desarrollo y el bienestar.

Sobre este tema, durante el seminario se expusieron varios ejemplos de la forma como algunas políticas de combate a la pobreza están destruyendo al medio ambiente. Por ejemplo, la mitad del subsidio a la electricidad es para bombeo agrícola, lo que a su vez aumenta la cantidad de agua extraída del subsuelo, siendo que en México 100 de los 188 acuíferos más importantes están sobreexplotados. Se señaló que entre más se subsidie la electricidad para bombeo agrícola, más se incentivará a la sobreexplotación.

*“Lo que se gane en la reducción de pobreza por ese tipo de apoyos (subsidio de electricidad para bombeo agrícola, cuando 100 de los 188 mantos acuíferos más importantes del país están sobreexplotados), eventualmente se va a convertir en una pérdida a futuro. Lo mejor sería sustituir estos subsidios por transferencias en efectivo, que podrían ser más equitativas, además de que el agricultor buscaría ahorrar electricidad y agua. Con esto, el país alcanzaría metas de eficiencia ambiental y eficiencia socioeconómica al mismo tiempo.”*

Otro ejemplo expuesto donde las políticas sociales y ambientales van de la mano son los plaguicidas. Cuando el gobierno contribuye a bajar el precio de plaguicidas está generando que artificialmente se escojan paquetes tecnológicos mucho más dañinos al medio ambiente, en lugar utilizar mano de obra agrícola.

### d) Empoderar a la sociedad en general y a las comunidades pobres en particular

Se mencionó que en las acciones de combate a la pobreza deben participar diferentes actores sociales. Las estrategias deben verse cada vez más como iniciativas que partan de las propias comunidades, siempre cuidando que no se desarrollen esquemas *clientelares*. Se dijo que las ayudas asistenciales desencadenan gran pasividad por parte de las comunidades y que es fundamental que las políticas y acciones contribuyan a que las localidades eleven su autoestima, tengan la capacidad para defender sus derechos, y descubran que sus actividades productivas son valoradas por el mercado. Estos elementos fueron considerados como claves para lograr una sociedad más equitativa, por lo que se dijo que lograr el *empoderamiento* de la población debe incluirse en cualquier estrategia de desarrollo.

### e) Profundizar en la democratización y rendición de cuentas a nivel local

En el seminario se reconoció el avance de México en términos de la construcción de una Política Social de Estado a nivel federal. Se ha observado la continuidad de los programas que funcionan, con todo y que en el 2000 cambió el gobierno y el partido gobernante. Se mencionó que esto no sucedía en el pasado, había cortes muy nocivos, que no permitían que las iniciativas rindieran frutos. Por otro lado, se señaló que en el nivel federal hay más transparencia, el gasto se justifica y la evaluación rigurosa y continua es apreciada por el gobierno nacional como un componente fundamental de la política social. Finalmente, se dijo que se ha avanzado en los procesos de despolitización en el sentido *clientelar*, ya que los apoyos federales están respondiendo en mayor medida a una lógica de eficiencia.

Sin embargo, en contrapartida, se mencionó que México enfrenta una situación muy heterogénea en términos de su transición democrática. El avance que se tiene a nivel federal no ha llegado a muchos lugares del territorio. La rendición de cuentas, la transparencia y el fortalecimiento de la ciudadanía han sufrido estancamientos e incluso retrocesos en lugares como Puebla, Oaxaca, Veracruz, que son estados que concentran los mayores porcentajes de pobreza del país. Definitivamente, se concluyó, *“la correlación entre ausencia de prácticas democráticas y pobreza no es casual.”*

Se señaló que es improbable que el proceso de estancamiento o retroceso democrático que viven diversos estados del país se vaya a revertir en un contexto donde las fuerzas internas son las únicas que operan. Por ello se consideró como necesario que el gobierno federal establezca mecanismos de presión fiscal y los medios de comunicación ayuden a generar presión social, ya que esto contribuirá a que el cambio se acelere. De lo contrario, se dijo, la sociedad mexicana continuará atestiguando que los municipios reciban los recursos federales que les corresponden muy tarde, que las juntas auxiliares de las cabeceras municipales muy poderosas no destinan recursos –o lo hagan en una mínima proporción– a las localidades más pobres y alejadas, que las expropiaciones de tierras sucedan en condiciones inapropiadas, contribuyendo a la pauperización de campesinos que no pueden defender sus derechos de manera adecuada.

Asimismo, se consideró que la generación de un proceso más transparente y eficiente es fundamental para la rendición de cuentas respecto al uso de los recursos que van de la federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios. Se reconoció cierto avance, ya que los presidentes municipa-

les que tengan interés pueden verificar el monto que les corresponde, pero no pueden saber cuándo les va a llegar y carecen de mecanismos para reclamar cuando el recurso no les ha llegado.

Finalmente, se dijo que falta información sobre la asignación del gasto en rubros tan importantes como el gasto en educación a nivel municipal. Actualmente, ésta es sujeta a un *“ping pong burocrático”* entre las instancias a nivel federal y estatal.

### f) Lograr mayor equidad en la distribución del gasto público

En el seminario se consideró muy importante el diseño e implementación de mecanismos que generen equidad en los beneficios públicos. Como se ha visto, muchos de los recursos del gasto social están capturados por ciertos grupos. Además del ejemplo del gasto en seguridad social, se puso el del pago de profesores, mismos que no están sujetos a ningún tipo de rendición de cuentas. Se dijo que la inequidad está presente en todos los rubros del gasto social, y que en cualquiera de ellos se pueden identificar los grupos que están siendo más beneficiados que otros.

*“Y es que, históricamente, el gasto que debía ser redistributivo y promotor de la igualdad se ha convertido, o estuvo durante mucho tiempo funcionando, como un gasto promotor de desigualdad, entonces si agregamos el mercado promoviendo desigualdad (vía la demanda de trabajadores calificados) y políticas de gasto que también generan desigualdad tenemos un cóctel explosivo”.*

### g) Mejorar la calidad de la educación para que la población pueda ocuparse en trabajos calificados

En el seminario se mencionó que las actuales relaciones de mercado para asignar los recursos están generando una introducción de cambio tecnológico que premia al trabajo calificado sobre el no calificado. Una forma de reducir la pobreza es aumentando la inversión en capital humano y disminuyendo la desigualdad en materia de calidad educativa.

Tal y como se mencionó anteriormente, el país se enfrenta a un reto *“polarizado”*: por un lado, alcanzar una educación de calidad en edades tempranas, que es donde se sientan las bases del conocimiento y se forma la estructura del pensamiento (si esta etapa de formación es deficiente, así lo serán las siguientes etapas); y por otro, ampliar la cobertura de educación media superior y superior para atender su demanda.



**Ponentes del seminario:**

**Cobertura en educación y niveles de aprendizaje**

Organizado por el INEE

**Dr. José Manuel Álvarez**

Director de Edumétrica

**Dra. Ana Barahona**

Investigadora de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

**Dr. Edgar Becerra**

Especialista en temas educativos

**Dr. Arturo Bouzas**

Investigador del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE

**Dra. Beatriz Calvo**

Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

**Dr. Eduardo de la Garza Vizcaya**

Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

**Mtro. René González**

Profesor del Instituto Politécnico Nacional

**Mtro. Mark Hagerstrom**

Gerente del Sector Social del Banco Mundial en México

**Lic. Sergio Martínez**

Director de Evaluación y Análisis del Proceso Educativo en la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

**Dr. Francisco Miranda**

Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP.

**Act. Andrés Ortiz**

Coordinador Sectorial de Planeación

Dirección General de Planeación y Programación de la SEP

**Dr. Rafael Quiroz**

Investigador del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV)

**Prof. Rodolfo Ramírez**

Director de la revista Cero en Conducta

**Dr. Mario Rueda**

Presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)

**Dra. Annette Santos**

Asesora del Programa de Reforma Integral de la Educación Secundaria de la SEP

**Mtra. Sylvia Schmelkes**

Coordinadora de Educación Intercultural Bilingüe

**Mtro. Rafael Vidal**

Director General Adjunto del INEE

**Dr. Leonel Zúñiga**

Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP

# Cobertura en educación

## y niveles de aprendizaje

**Moderadores:**

**Sr. Thierry Lemaesquier**

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en México

**Lic. Felipe Martínez**

Director General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

**Mtro. Juan Carlos Palafox**

Consultor Internacional de la UNESCO

**Lic. Jesús Rodríguez**

Director de Comunicación y Difusión del INEE

El Seminario sobre *Cobertura en Educación y Niveles de Aprendizaje* fue un ejercicio de reflexión colectivo, incluyente y abierto, que se enmarcó en la definición de una agenda sobre los ODM adecuada a los países de desarrollo intermedio. Por tal razón, la reflexión incluyó las Metas adicionales asociadas al Objetivo 2, se evaluó lo logrado en la plataforma original, y se analizó la posibilidad de alcanzar metas más ambiciosas.

La conclusión compartida por la mayoría de los expertos es que México se encuentra a punto de cumplir con la Meta 3 asociada a la educación primaria, en tanto que la tasa neta de matriculación en ese nivel es del 99.4 por ciento. No obstante, existen retos importantes: en primer lugar, se requiere confirmar la autenticidad de los datos educativos, así como los criterios de su construcción, para tener la certeza de que efectivamente todos los niños entre seis y once años acuden a la escuela primaria. En segundo lugar, aún cuando estadísticamente y en el promedio nacional se alcance el Objetivo 2, quedan tareas pendientes relacionadas con la atención a los grupos de población con mayores probabilidades de ser excluidos de los servicios educativos.

Con relación a las Metas adicionales planteadas para el caso mexicano, las expectativas fueron conservadoras. En primer lugar, se percibió como una tarea complicada la provisión universal del servicio de educación pre-escolar, en virtud de la falta de recursos materiales y humanos. Adicionalmente, se definieron como desafíos en este nivel educativo: la efectiva reducción de la desigualdad en el acceso a este nivel educativo, el aseguramiento de calidad en la enseñanza, así

como el manejo y control de las posibles consecuencias negativas derivadas de la obligatoriedad legal.

En cuanto a la Meta adicional asociada con la educación secundaria, los panelistas mostraron una actitud optimista sobre su logro para el año 2015, aunque se señalaron algunos retos importantes sobre el tema: la articulación entre niveles educativos, la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, la cobertura desigual entre regiones y entre grupos sociales, así como la atención a los grupos con mayores tasas de deserción.

Finalmente, en cuanto a la Meta adicional sobre calidad y evaluación educativas, el diagnóstico fue reservado. Los resultados de la evaluación hecha por la OCDE a través del

PISA, reflejan un bajo aprovechamiento de los estudiantes de 15 años, muy por debajo de otros países. De manera similar, existe una gran distancia en cuanto a los puntajes obtenidos en las evaluaciones entre los estados de la federación y las diversas modalidades de enseñanza. En opinión de los expertos, la consecución de esta Meta adicional requerirá de un gran esfuerzo para lograr modificar patrones tradicionales de enseñanza y evaluación, así como la generación de mejores sistemas de información y una mayor vinculación entre la evaluación y el diseño de políticas públicas.

A continuación se presenta una síntesis analítica de exposiciones de los especialistas.

## 1. Capacidad del sistema educativo para el cumplimiento de la Meta 3

### Cobertura en educación primaria

Los participantes en el seminario coincidieron en señalar que, si se consideran los datos educativos agregados a escala nacional, la Meta 3 del milenio (*asegurar que, para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria*) se encuentra prácticamente cubierta. Los datos agregados permiten suponer que México arribará a esta Meta con mucha antelación al año en que fue originalmente planteada.

Sin embargo, los participantes también señalaron diversos factores que impiden afirmar que el Objetivo 2 ha sido plenamente alcanzado y que no quedan tareas pendientes relacionadas con la educación primaria.

### Retos asociados al cumplimiento de la Meta del Milenio 3

Los expertos identificaron factores y problemas relacionados con el pleno cumplimiento de la Meta 3. Las opiniones manifestadas se basan en dos aspectos generales: En primer lugar, se planteó que para poder concluir con certeza que México ha alcanzado esta Meta, se debe revisar la construcción de los indicadores educativos, así como la información

que contienen. En segundo lugar, señalaron que aún cuando la citada Meta se hubiese alcanzado en términos de los indicadores educativos agregados a escala nacional, existen aún retos importantes relacionados con algunos núcleos de población (Esquema 2.1).

#### a) El reto de revisar y mejorar la construcción de datos educativos

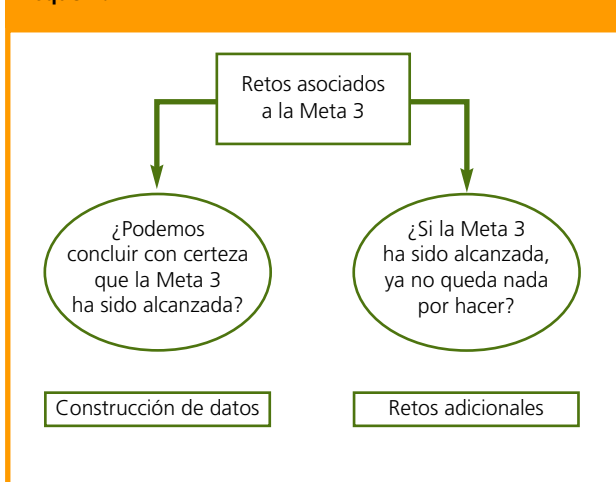
Para poder evaluar con certeza los avances relacionados con la Meta 3, los expertos propusieron un examen cuidadoso sobre la calidad de los indicadores educativos, así como los criterios seguidos para su construcción. Lo anterior, no implica un cuestionamiento a la objetividad de los datos educativos, sino un ejercicio de análisis respecto a las características de la información con base en la cual se construyen estos indicadores. Respecto a la calidad de los datos, las opiniones se centraron en lo expuesto en el Recuadro 2.1.

Respecto a la tasa neta de matriculación en educación primaria para los niños entre 6 y 11 años, que constituye la cifra central para evaluar la situación sobre la Meta 3, algunos panelistas coincidieron en señalar que existen problemas con la información reportada por algunas entidades, ya que en algunas escuelas se tiende a sobre-enumerar alumnos inscritos. Aunque, por otro lado, los expertos también señalaron que pueden existir otros factores que llevarían a la sub-estimación de cifras, como consecuencia de la sub-numeración censal y la clasificación como 'desertores' de algunos niños que simplemente cambian de escuela.

Por otra parte, algunos ponentes manifestaron que los criterios seguidos para la construcción del indicador sobre la tasa de matriculación en primaria determinan su resultado. Lo anterior, en el entendido que bajo criterios distintos el indicador puede variar, lo mismo que la evaluación respecto a la consecución de la Meta 3 sobre educación. Los comentarios centrales al respecto se exponen en el Recuadro 2.2.

De este modo, se mencionó que la construcción del indicador de matriculación en educación primaria disminuiría si se ampliara el rango de edad de los niños de 6 a 14 años, en tanto, este es el rango de edad definido legalmente para el acceso a la educación primaria.

Esquema 2.1



**Recuadro 2.1** Calidad de los indicadores educativos

Indicador	Comentarios
Tasa neta de matriculación en primaria (6 a 11 años de edad).	<p>“La cifra probablemente está sobreestimada (...) por eso creemos que la cifra real probablemente se sitúe en el orden de 96 o 97 por ciento.”</p> <p>“(…) es en los estados más pobres donde más tienden las escuelas a sobre-enumerar la matrícula.”</p> <p>“(…) hay sobre-numeración escolar (...) pero también hay sub-numeración censal.”</p> <p>“(…) muchas veces a los niños los inscriben sin que ellos asistan, pero también se da el caso contrario, niños que se dan de baja de una escuela, se cambian a otra pero quedan registrados como desertores.”</p>
Eficiencia terminal de primaria.	“(…) el indicador en sí es poco preciso, porque se trabaja con cohortes aparentes y una eficiencia inferior a 90 por ciento no parece consistente con una cobertura que ya estuviera arriba de 99.4 por ciento.”
Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años de edad.	“las tasas de alfabetización basadas en los censos de población no tienen los problemas de las edades (...) pero tienen los problemas de cualquier censo de auto-declaración, pero con esas limitaciones, efectivamente es consistente la cifra de 97 por ciento.”

En síntesis, algunos participantes consideraron que los indicadores con base en los cuales se evalúa la consecución de la Meta 3, podrían mejorarse para presentar una versión de la educación primaria más precisa, y esto llevaría a matizar la afirmación de que México ha cumplido dicha Meta.

**b) El reto de lograr la equidad en la educación**

Con base en las intervenciones de los expertos es posible identificar un deseo generalizado por atender los retos que persisten, aún cuando nos encontremos muy cerca de conseguir la Meta 3 sobre educación primaria.

*“Levantemos la bandera blanca o pongamos palomita a la Meta 3 del Milenio no cuando a nivel nacional hayamos alcanzado estándares del 95 por ciento de cobertura en primaria o en todo el tramo de educación básica, sino cuando en cada comunidad, en cada colonia, en cada pueblo, esta provisión de servicios de educación primaria y los niños que van a ella estén cubiertas”.*

En ese sentido, en el seminario se mostró la preocupación por continuar los esfuerzos dirigidos a lograr la enseñanza primaria universal en México, que incluya a todos los niños y niñas que por diversas razones no se encuentran actualmente en el sistema educativo.

Asimismo, algunos de los panelistas analizaron las causas que mantienen a algunos niños fuera del sistema educativo básico, identificando a los grupos sociales más susceptibles de no acceder a la educación primaria. Las principales conclusiones presentadas por los ponentes se exponen en el Recuadro 2.3.

**Recuadro 2.2** Criterios para la construcción de indicadores**Tasa neta de matriculación en primaria (seis a 11 años de edad)**

“(…) el otro problema es que la decisión para considerar universal la cobertura de educación primaria, se toma a partir de la definición de cobertura en función de los niños de seis a 11 años, y sin embargo, la edad que da derecho a seguir asistiendo a los programas escolarizados de educación primaria es hasta los 14 años.”



“(…) en la matrícula total de primaria, el 6.49 por ciento tiene más de 11 años.”



“(…) si analizamos los índices de cobertura por edades (...) tenemos un 65.7 por ciento de cobertura en 12 años, 58.3 por ciento de cobertura en 13 años y 35.5 por ciento de cobertura en 14 años.”



“Estamos hablando de la población que debería estar siendo atendida por el nivel de educación primaria (...) es decir, son niños que no están en la primaria, pero tampoco la han terminado ni tienen ningún nivel de educación post primaria”.

**Recuadro 2.3** Retos adicionales para lograr la enseñanza primaria universal**Atención a los hijos de jornaleros agrícolas migratorios**

“No sabemos cuántos son los jornaleros migratorios; ese yo creo es un primer problema muy importante (...) Migran casi siempre (...) de manera estacional (...) Se calcula la población infantil entre 400 mil y 700 mil (...) Existen programas para atenderlos (...) Estos programas son de la SEP y del CONAFE (...) Los últimos datos que tenemos de la matrícula en estos dos programas (...) es de 8 mil 746 niños atendidos; representa alrededor del 4 por ciento de la demanda potencial estimada (...) no solamente la cobertura es poca, sino que se encuentra disminuyendo.”

**Dispersión geográfica de comunidades rurales**

“Entre 1990 y el Censo de 2000 la diferencia en el número de comunidades de cien habitantes o menos, era de 98 mil a 152 mil (...) Debe haber ahí una parte importante de la población no atendida en la escuela primaria simplemente por la dificultad que significa atender a comunidades de estas dimensiones que ni siquiera CONAFE atiende.”

**Recuadro 2.3** Retos adicionales para lograr la enseñanza primaria universal (continuación)

**Desigualdad entre grupos sociales**

“Otro problema se vincula con la desigualdad en los índices de atención, una desigualdad notable es la diferencia entre zonas indígenas y zonas no indígenas (...) las diferencias entre zonas con mayor y menos marginalidad, que hasta cierto punto coinciden con zonas indígenas y no indígenas son también abismales (...) ahí tenemos una indicación de que efectivamente hay un problema fundamental de desigualdad en el logro de esta Meta de cobertura.”

“(...) no tenemos un indicador nacional sobre equidad (...) mientras no logremos avanzar en la atención de grupos rezagados, estamos generando un gran problema para el país.”

“(Existe) una dificultad de los padres de familia indígenas para presionar por una escuela que funcione de manera adecuada, con normalidad mínima (...) El 50 por ciento de los niños indígenas en la escuela en este momento, es primera vez que está en la escuela un miembro de su familia”.

**Desigualdad entre estados**

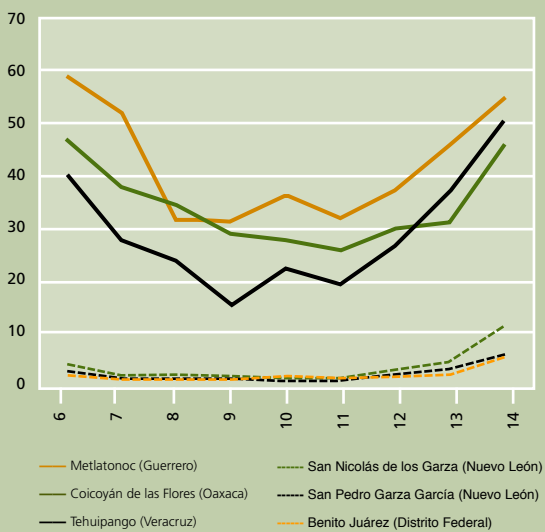
“Hay claras diferencias regionales, aunque se ha avanzado. En eficiencia terminal en primaria, en 1990, la brecha entre el estado más eficiente y el menos eficiente era de 52 puntos (...) actualmente esta brecha se ha reducido a 18 puntos.”

**Distribución y uso de recursos presupuestales**

“Una estrategia sería la eficiencia en el uso de los recursos (...) tenemos un problema de las burocracias, algo que es tabú y no tocamos, las rigideces estructurales gremiales.”

“(...) el proceso de descentralización, que permite legalmente a los estados utilizar recursos, siempre y cuando vayan destinados a educación, en lo que las autoridades consideren necesario y en algunos estados, no digo en todos, sí hay desvíos importantes de aquello que originalmente iba destinado a zonas indígenas, para otras zonas y otras necesidades.”

**Gráfica 2.1** Índices de inasistencia a la escuela 6-14 en municipios de marginación



FUENTE: Lámina presentada por Silvia Schmelkes durante el Seminario “Cobertura en educación y niveles de aprendizaje”

Los expertos coincidieron en señalar que aunque a escala nacional la Meta 3 esté a punto de ser alcanzada, se debe atender con urgencia a los niños que se encuentran aún fuera del sistema educativo básico. Esto es, una vez resuelto el tema de la cobertura nacional, se debe atender el tema de la desigualdad en la atención educativa, prestando especial atención a las localidades y grupos más vulnerables. Lo anterior, con base en un incremento en el monto y en la eficiencia en el uso de los recursos presupuestales.

**Prospectiva y propuestas**

Los participantes manifestaron una actitud de optimismo moderado en torno al cumplimiento pleno de la Meta 3. Coincidieron en señalar que ésta se encuentra muy cerca de ser cumplida, aunque señalaron igualmente que existen desafíos que requieren de esfuerzo y voluntad. De este modo, plantearon una visión de futuro en torno al tema educativo y su inclusión dentro de los ODM, que incluye los elementos expuestos en los Recuadros 2.4 y Esquema 2.2.

**Recuadro 2.4** Visión educativa para el futuro

**Ciudadanización de Metas**

“La Meta educativa involucra al gobierno en sus distintos niveles, pero también a la sociedad: se deben ciudadanizar estas Metas, involucrar activamente el lado social de la ecuación.”

**Transversalidad de Objetivos**

“Existe una desconexión en los Objetivos. Aquí estamos hablando de los Objetivos de educación, pero no hay una coordinación con los de pobreza, de salud y de educación”.

**Sistemas de información**

“Debemos diseñar sistemas de información para el siglo XXI (...) nuestros sistemas nos deben decir: quiénes están en la escuela, cómo están en la escuela y quiénes no están en la escuela.”

**Vinculación entre niveles**

“La escuela no ofrece incentivos para continuar estudios; se deben vincular los niveles de primaria y secundaria, y establecer mecanismos de comunicación entre ambos para dar seguimiento a los estudiantes.”

**Focalización de políticas**

“Cuando hablamos de este 99.4 por ciento de cobertura, hablamos de fenómenos generales, de cifras nacionales (...) ¿cómo se expresan esos porcentajes nacionales, ese 99.4 por ciento de cobertura, a nivel de las regiones, de los estados, de las supervisiones escolares? Es decir, ¿qué pasa con las partes, en los espacios educativos específicos, concretos, locales, cotidianos (...)?”.

**Equidad**

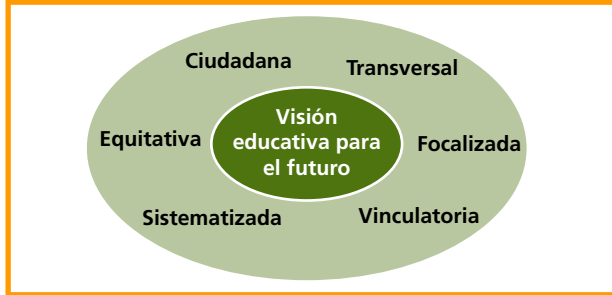
“Es necesario no considerar cumplida una meta cuando todavía tenemos áreas específicas de población que no están debidamente atendidas (...) es necesario tener indicadores mucho más precisos de equidad.”

La visión propuesta por los participantes en el seminario educativo, se acompañó de una serie de recomendaciones puntuales, entre ellas:

- Revisar la utilidad del uso de sistemas de aprobación/reprobación en todo el sistema educativo, en tanto generan problemas de extra-edad.

- Atender de manera suficiente y adecuada a los hijos e hijas de jornaleros agrícolas migratorios.
- Focalizar la atención en las localidades con niveles más altos de marginación, para ofrecer una educación eficiente, así como cultural y lingüísticamente apropiada.
- Corregir en donde sea necesario los procedimientos estadísticos, para evitar la sobre estimación de matrículas, y dimensionar mejor la situación nacional.
- Subrayar la necesidad de trabajar en ámbitos sub-municipales.

**Esquema 2.2** Visión educativa para el futuro



La percepción es que se ha tenido éxito en la atención global de la educación en México, lo que nos ha puesto a un paso de cumplir efectivamente la Meta 3. Sin embargo, se consideró que la tarea pendiente es más difícil, en tanto implica políticas educativas dirigidas a grupos poblacionales y comunidades vulnerables, que necesitan acciones específicas y focalizadas.

## 2. Cumplimiento de las Metas adicionales

En el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, el gobierno mexicano, a sugerencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se planteó nuevas metas, más ambiciosas y congruentes con la realidad mexicana. Estas son:

- i. Meta 3A: Asegurar que, para el año 2015, todos los niños entre los tres y los cinco años de edad reciban educación pre-escolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años).
- ii. Meta 3B: Asegurar que para el año 2015, todos los adolescentes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que el 90 por ciento de ésta la concluya en el tiempo normativo (tres años).
- iii. Meta 3C: Lograr que una mayoría significativa de los estudiantes de educación primaria y secundaria alcancen niveles de aprendizaje satisfactorios en las asignaturas de lenguaje y matemáticas, conforme a los estándares y los exámenes establecidos por un organismo independiente de evaluación.

A continuación se consigna lo que se dijo para cada una de las Metas adicionales.

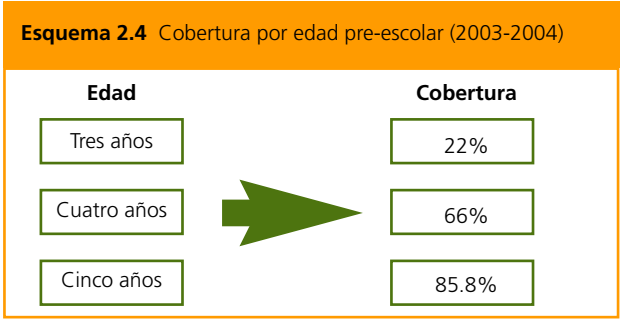
### La Meta 3A de asegurar que, para el año 2015, todos los niños entre los tres y los cinco años de edad reciban educación pre-escolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años)

#### a) Diagnóstico

Los panelistas plantearon la relevancia estratégica de la educación previa a la primaria en la formación de los estudiantes. Algunos de los argumentos que se expusieron para

defender la importancia de la Meta 3A se transcribieron en el Esquema 2.3.

Esquema 2.3 Importancia de la Meta 3A	
Factor	Comentarios
Marco normativo	→ "(...) la educación preescolar es un mandato constitucional (...) que establece que esta Meta es para el año 2008."
Atención prioritaria	→ "La Meta parte de una valoración correcta apuntalada por la investigación, sobre la importancia de la experiencia social que viven los niños en edades tempranas para potenciar su desarrollo y mejorar sus capacidades de aprendizaje."
Impacto en niveles superiores	→ El INEE, por ejemplo, el año pasado en el anuario 2003, aportó un dato interesante, señalaba que la frecuencia de reprobación (en primaria) es mayor en aquellos niños que no han asistido por lo menos a un año de pre-escolar."
Respuesta a cambios demográficos	→ "Otra cuestión que subraya (...) la importancia de este servicio, son los cambios sociales operados en nuestro país en las tres últimas décadas (...) por ejemplo, la urbanización (...) cambios en los patrones de la estructura familiar, como hogares uniparentales y madres jefas de familia".



Ahora bien, en cuanto a la cobertura de la educación pre-escolar, los expertos señalaron que el cumplimiento de la Meta 3A enfrenta retos en cuanto a tres aspectos: la situación diferencial de cobertura entre los tres grados de la educación pre-escolar (Esquema 2.4), las desigualdades regionales, y la inequidad social en el acceso a este servicio educativo.

De este modo, de acuerdo con los expertos, mientras que entre los niños de cinco años la Meta se encuentra cerca de ser cumplida, en el caso de los niños de tres años el escenario es distinto. Entre los niños de tres años, del periodo escolar 2001-2002 al periodo escolar 2003-2004, la matrícula creció de 3 millones 432 mil 900 a 3 millones 742 mil niños y niñas, un incremento de 310 mil niños. Esto significa que la cobertura creció "en términos muy aproximados, en un 3 por ciento en promedio anual (...). De seguir este ritmo, es bastante probable que no alcanzaremos a atender el reto ni en el 2015".

Por otra parte, los panelistas señalaron que un reto central para el cumplimiento de esta Meta, es la reducción en las desigualdades de acceso entre estados y entre grupos sociales. En ese sentido, se afirmó que aunque en el grupo de edad de cinco años la Meta se encuentra cercana a su cumplimiento, "tenemos un buen número de estados que tienen menos de 56 por ciento de cobertura".

Asimismo, se presentaron cifras (Cuadro 2.1) que muestran la desigualdad en la cobertura de la educación pre-escolar entre distintos grupos sociales.

Finalmente, se presentó un cálculo de la matrícula esperada en 2015 de mantenerse el ritmo de crecimiento actual (Cuadro 2.2).

**b) Retos y propuestas**

Frente a este diagnóstico, los expertos en educación pre-escolar que participaron en el seminario definieron los retos centrales para el cumplimiento de la Meta 3A, así como algunas propuestas concretas para lograrlo.

**Cuadro 2.1** Porcentaje de niños y niñas que no asisten al pre-escolar (2003-2004)

Grupo	Zonas Rurales	Zonas Urbanas
Pobres extremos	25.3	24.4
Pobres moderados	14.0	16.8
No pobres	4.5	8.7

FUENTE: Lámina presentada por Rodolfo Ramírez durante el Seminario "Cobertura en educación y niveles de aprendizaje"

En primer lugar, se señaló que ante la disposición legal que obliga para 2008 a todos los niños de tres a cinco años que estén inscritos en la escuela, significa "crecer en alrededor de 490 mil niños para el ciclo 2005-2006 (...). y el reto para 2008 demandará crecer en aproximadamente 1 millón 700 mil niños más de los existentes actualmente".

**Cuadro 2.2** Matrícula esperada en pre-escolar de mantenerse el ritmo de crecimiento actual

	Población	Matrícula	% Atención
<b>2003-2004</b>			
3 años	2,068,702	456,487	22.1
4 años	2,121,902	1,408,423	66.4
5 años	2,169,546	1,862,137	85.8
<b>2015-2016</b>			
3 años	1,835,707	1,476,298	80.4
4 años	1,835,830	1,784,523	97.2
5 años	1,837,616	1,837,600	100.0

FUENTE: Lámina presentada por Rodolfo Ramírez durante el Seminario "Cobertura en educación y niveles de aprendizaje"

**Recuadro 2.5** Retos y propuestas para lograr la Meta adicional 3A

Retos	Propuestas
<p><b>Calidad educativa</b></p> <p>"En educación pre-escolar cualquier programa fracasará si hay más de 20 niños por salón."</p> <p>"Dado que son demasiados niños por grupo los mantienen muy ocupados, aunque no necesariamente en tareas que desarrollen aprendizajes importantes."</p>	<p>"Los grupos deben ser integrados con no más de 25 alumnos"</p> <p>"Lograr la cobertura con profesionales formados."</p>
<p><b>Obligatoriedad</b></p> <p>"Al aumentar el número de niños en grupos de cinco y cuatro años, la saturación pone en riesgo el efecto positivo de la educación pre-escolar."</p> <p>"(...) la obligatoriedad en pre-escolar crea un problema adicional porque impide que los niños ingresen sin requisitos previos, al ciclo de educación básica."</p>	<p>"Es indispensable que el poder Ejecutivo y Legislativo revisen los efectos de la obligatoriedad para evitar que el intento por favorecer la educación de los niños no se vuelva en su contrario."</p>
<p><b>Desigualdad</b></p> <p>"Los grupos con acceso relativo menor a la educación pre-escolar, son precisamente los grupos en los que resulta más difícil proveer el servicio."</p>	<p>"La cobertura debe ser más equitativa, dando prioridad a los sectores que más lo necesitan."</p>

**La Meta 3B está encaminada a asegurar que para el año 2015, todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que el 90 por ciento de ésta la concluya en el tiempo normativo (tres años)**

#### a) Diagnóstico

En el caso de la educación secundaria, los indicadores son: la tasa de nuevo ingreso a secundaria, tasa de matriculación y de eficiencia terminal. Los valores asociados a estos indicadores se exponen en el Cuadro 2.3.

Los panelistas pusieron especial atención a la tasa neta de matriculación en secundaria. Señalaron que si se consideran los últimos tres años para los cuales se tiene información disponible, este indicador tuvo una tasa promedio de crecimiento anual del 2 por ciento, de tal modo que a ese paso "nos faltarían unos 15 años para llegar al cien por ciento".

De nueva cuenta, como en el caso de los niveles de educación pre-escolar y primaria, los expertos en el nivel secundaria acentuaron las condiciones de desigualdad en el acceso a los servicios de educación, aunque señalaron mejoras, particularmente en lo que se refiere a las diferencias regionales en la tasa de cobertura: "Por ejemplo, en 1990 la brecha de cobertura que existía entre el estado menos atendido con el más atendido era de 40 puntos porcentuales, una magnitud muy amplia. Al inicio de esta Administración, para el año 2000, esta brecha se había reducido a 25 puntos porcentuales, y actualmente se ha reducido a 20 puntos, es decir, en un lapso de 14 años se redujo la brecha a la mitad".

En lo que se refiere a la tasa neta de nuevo ingreso a secundaria, ésta se asocia con el coeficiente de absorción de los egresados de primaria. Al respecto, se indicó que dicho coeficiente permaneció estancado durante más de dos décadas en alrededor de 83 por ciento, y se "empezó a modificar a partir de 1992, para llegar al ciclo escolar 2003-2004 a 95 por ciento, esto nos haría echar las campanas al vuelo, es decir, nos quedaría el 5 por ciento restante más difícil de atender".

Finalmente, en lo referente al indicador sobre eficiencia terminal, se afirmó que éste estuvo estancado en alrededor del 75 por ciento, aunque "de 2000 a 2003 se avanzó en un cinco por ciento". Al respecto, se identificaron dos problemas principales que explican los altos índices de reprobación y la baja eficiencia terminal: 1) el exceso en el número de asignaturas y 2) la falta de relevancia de los contenidos.

**Cuadro 2.3** Indicadores asociados a la Meta 3B

Indicadores	Valores 2003	Meta 2015
Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)	56.0	100.0
Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	72.4	100.0
Eficiencia terminal en secundaria	79.7	90.0

Por otra parte, se presentaron los resultados de un diagnóstico realizado por las entidades federativas, en el marco de la Reforma Integral de la Educación Secundaria. Dicho ejercicio se centró en el análisis de las oportunidades educativas entre los diversos municipios. De este modo, se logró "identificar no sólo dónde se localizan los problemas más agudos de acceso, permanencia y eficiencia terminal, sino generar algunas hipótesis explicativas, avanzar en la comprensión del carácter multicausal del rezago y apreciar los retos de la secundaria más allá de la operación cotidiana de las escuelas". Los principales resultados de este diagnóstico se exponen en el Recuadro 2.6.

#### **Recuadro 2.6** Principales resultados del diagnóstico estatal en el marco de la Reforma Integral de la Educación Secundaria

##### **Articulación entre niveles escolares**

"(...) en las zonas rurales, la pérdida de alumnos entre primaria y secundaria está asociada con una débil articulación entre estos dos niveles escolares (...) ninguno de los dos niveles asume la tarea de monitorear o vigilar la transición de los estudiantes."

##### **Temporalidad productiva**

"(...) en ciertos municipios rurales, el abandono en secundaria se relaciona con la falta de correspondencia entre los calendarios escolares y los tiempos de siembra y cosecha. Los jóvenes se ven obligados a abandonar temporalmente la escuela para realizar trabajo agrícola (...) y cuando éste termina, ya no existe la posibilidad de reincorporarse a la secundaria."

##### **Abandono versus traslado**

"Un porcentaje importante de lo que solemos calcular como 'deserción intracurricular' es en realidad cambio de escuela y no abandono de nivel."

##### **Dilemas de atención**

"Si bien en las ciudades suelen encontrarse menores índices de deserción que en las zonas rurales, la población afectada en las zonas urbanas es, en términos absolutos, considerablemente más numerosa (...) ¿A quién debe atenderse preferentemente? ¿A las pequeñas localidades con graves problemas de abandono escolar o a los miles de desertores que radican en las grandes ciudades?"

##### **Comunicación Interna.**

"(...) en las secundarias —especialmente en las de gran tamaño—, no suele haber mecanismos de comunicación entre los profesores de las distintas asignaturas, que le permitan a la escuela identificar con oportunidad los problemas en la trayectoria de los estudiantes."

##### **Evaluación de desempeño**

Hay cada vez más evidencias de que los maestros suelen evaluar lo que enseñan y no lo que los estudiantes aprenden."

##### **Reprobación**

"(...) se encontró que altos índices de reprobación a nivel de escuela o de zona escolar pueden ser indicativos de prácticas de corrupción (se reprueba a los alumnos para venderles los cursos de regularización que la escuela misma o el supervisor imparten)."  
 "(...) los alumnos dejan inconclusos sus estudios por la reprobación de asignaturas que se acumula a lo largo de los tres grados."

De este modo, los panelistas señalaron puntualmente factores específicos al nivel de las escuelas y las localidades que afectan las posibilidades de crecimiento de los indicadores asociados a la Meta adicional 3B y, en consecuencia, en las posibilidades de que ésta sea alcanzada en el año 2015.

#### Recuadro 2.7 Propuestas para la consecución de la Meta adicional 3B

##### **Eficiencia en el uso de recursos**

"(...) el problema de rezago no se resolverá mediante la instalación de nuevos espacios físicos, sino generando acciones articuladas entre las instancias que ya ofrecen el servicio, para aprovechar mejor los recursos disponibles."

##### **Flexibilidad del aparato burocrático**

"Existen dos razones fundamentales por las que los planes de rezago no se ponen en operación: a) la rigidez de nuestro sistema educativo que encuentra rápidamente los límites para reasignar recursos o modificar las normas (...) y, b) mucho de lo que se hace o se deja de hacer depende de los intereses, preocupaciones y voluntades de los funcionarios, así como de la temporalidad de las administraciones."

##### **Sistemas de información**

"Debemos seguir apostando a la generación y difusión de información para sustentar las decisiones de política educativa (...) se requiere de una estrategia de comunicación poderosa para informar a la sociedad que la secundaria es obligatoria para que los padres sigan enviando a sus hijos e hijas a la escuela después de concluir la primaria".

##### **Vinculación con la educación primaria**

"(...) el cumplimiento de esta Meta adicional requiere, sin duda, mejorar la eficiencia de la educación primaria (...) tenemos un desafío importante para reducir la reprobación y repetición en primaria que generan extra-edad (...) así como hacer un trabajo serio de focalización en zonas de marginación y con niños jornaleros migrantes."

##### **Cobertura con calidad**

"Debe evitarse a toda costa que la ampliación de las oportunidades para cursar la secundaria se haga por la vía de opciones pedagógicamente pobres."

##### **Flexibilidad de calendarios**

"Las políticas educativas deben ser flexibles a las condiciones de diversos contextos (...) permitiendo, por ejemplo, que en ciertas zonas el calendario escolar esté acorde con los calendarios agrícolas."

##### **Atención a abandono rural y urbano**

"Se deben diseñar estrategias de atención distintas para ambas poblaciones, en virtud de que las causas que motivan su rezago no son las mismas."

##### **Revaloración de criterios de evaluación**

"Se debe poner en la mesa de discusión la posibilidad de que la reprobación de asignaturas deje de ser utilizada como medida de aprovechamiento escolar. Si no es indicativa de lo que los alumnos aprenden, ¿qué sentido tiene?"

#### b) Retos y propuestas

Con base en el diagnóstico presentado, los expertos plantearon una serie de propuestas asociadas con los retos identificados para la consecución de la Meta adicional 3B sobre educación secundaria.

#### **La Meta 3C se propone lograr que una mayoría significativa de los estudiantes de educación primaria y secundaria alcancen niveles de aprendizaje satisfactorios en las asignaturas de lenguaje y matemáticas, conforme a estándares y los exámenes establecidos por un organismo independiente de evaluación.**

Uno de los temas recurrentes entre los expertos que participaron en el seminario fue sin duda el de la calidad educativa. Se dijo que en un país con desarrollo intermedio como el nuestro, el tema de la cobertura educativa debe ir de la mano de metas específicas referidas a la calidad de la educación.

Los panelistas definieron una relación de complementariedad entre cobertura y calidad: "(...) *consideramos que cobertura y nivel de aprendizaje son dos dimensiones de calidad, no contraponemos cobertura y calidad, sino decimos cobertura y nivel de aprendizaje como dimensiones de calidad (...) el sistema educativo mexicano será de buena calidad si logra que todos sus niños estén en la escuela y aprendan lo que deben aprender*".

#### a) Diagnóstico de los niveles de aprendizaje: evaluación PISA y sus resultados.

En el Recuadro 2.8 se presenta una breve descripción del PISA.

#### Recuadro 2.8 Programa Internacional para la evaluación de los estudiantes PISA

##### **¿Qué es?**

Es el proyecto de los países miembros de la OCDE que da seguimiento periódico a los resultados de los sistemas educativos en cuanto al logro de los alumnos.

##### **¿A quiénes se evalúa?**

El PISA evalúa a los adolescentes de quince años, independientemente del grado escolar en el que se encuentren; generalmente están en tercero de secundaria, aunque también hay alumnos en segundo de secundaria y en bachillerato.

##### **¿Cuál es el concepto de evaluación?**

El concepto que suele utilizar PISA de alfabetización es un concepto amplio, entendido como capacidad, habilidad, competencia, cultura para la matemática, la lectura y las ciencias.

##### **¿Cómo funciona?**

Los *ítems* de PISA son muy numerosos. Se formulan de 50 a 60 preguntas a cada estudiante, con el fin de evaluar al país. Las preguntas tienen niveles de dificultad alta, media y baja a las que se asignan puntajes definidos de acuerdo a su grado de dificultad. La suma de estos puntajes define los dominios de evaluación: 1, 2 y 3.

Para facilitar la interpretación de los puntajes asignados a los estudiantes PISA en el Cuadro 2.4 se establecen los diversos niveles de competencia en cada dominio y en los Cuadros 2.5 y 2.6 se describen los niveles de competencia en matemáticas y lectura, respectivamente.

Los comparativos nacionales e internacionales de los resultados de PISA en matemáticas se presentan en los Cuadros 2.7 y 2.8. Los resultados de las evaluaciones se sintetizan en el Recuadro 2.9.

Por otra parte, existen en México otros sistemas de evaluación como los generados por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, en los que se evaluará pre-escolar, tercero de primaria, sexto de primaria, tercero de secundaria y tercero de bachillerato. Asimismo, el INEE ha desarrollado una nueva generación de pruebas, llamadas *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo* (EXCALE) que están alineadas al currículum de la enseñanza de nuestro país.

El nivel 1 o menos en PISA refleja una competencia insuficiente en el área de evaluación. De acuerdo con los resultados presentados, la media de personas con niveles 1 o inferiores en la OCDE es de 21 por ciento, pero México tiene al 65 por ciento de los estudiantes de 15 años en matemáticas en el nivel 1 o menos, al 33 por ciento en un nivel de competencia intermedia y a menos del 1 por ciento en los niveles más altos de 5 y 6. En contraste, la proporción de personas en niveles 1 o menos es mucho menor en otros países: Finlandia 6, Hong Kong y China 10, Uruguay 48 y Tailandia 54 por ciento.

Cuadro 2.4 Niveles de competencia por dominio					
Lectura		Matemáticas		Ciencias	
Nivel	Puntos	Nivel	Puntos	Nivel	Puntos
5	+ de 625	6	+ de 669	Máximo	690
4	553 a 625	5	607 a 669	Medio	550
3	481 a 552	4	544 a 606	Mínimo	400
2	408 a 480	3	482 a 543		
1	335 a 407	2	420 a 481		
		1	357 a 419		

Cuadro 2.5 Descripción de los niveles de competencia en matemáticas	
Nivel	Tareas típicas
6	Los estudiantes son capaces de conceptualizar, generalizar y utilizar información basada en sus investigaciones y pueden modelar problemas complejos. Pueden relacionar diferentes fuentes de información...
3	Los estudiantes son capaces de ejecutar procedimientos descritos claramente. Aplicar estrategias simples de solución de problemas...
1	Pueden contestar preguntas de contextos familiares en donde toda la información está presente. Desarrollar procedimientos de rutina...
0	Los estudiantes no son capaces de realizar las tareas matemáticas más elementales que mide PISA.

Cuadro 2.6 Descripción de los niveles de competencia en lectura	
Nivel	Tareas típicas
5	Los estudiantes son capaces de completar reactivos de lectura sofisticados, como el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que no están familiarizados. Evaluar críticamente...
3	Los estudiantes son capaces de manipular reactivos de lectura de complejidad moderada. Vincular distintas partes de un texto y relacionarlo...
1	Los estudiantes resuelven solo los reactivos de lectura menos complicados. Pueden ubicar un fragmento de información...
0	Los estudiantes no son capaces de realizar las tareas de lectura más elementales que mide PISA.

Cuadro 2.7 PISA Internacional 2003. Distribución de los alumnos (%) y media según su nivel de competencia. Países. Matemáticas				
País	Media	Competencia insuficiente (Nivel 1 o menos)	Competencia intermedia (Niveles 2, 3 y 4)	Competencia elevada (Niveles 5 y 6)
Hong Kong-China	550	10.4	58.9	30.7
Finlandia	544	6.8	69.8	23.4
<b>Media OCDE</b>	<b>500</b>	<b>21.4</b>	<b>63.9</b>	<b>14.7</b>
España	485	23.0	69.1	7.9
Estados Unidos	483	25.7	64.2	10.1
Turquía	423	52.2	42.3	5.5
Uruguay	422	48.1	49.1	2.8
Tailandia	417	54.0	44.4	1.6
<b>México</b>	<b>385</b>	<b>65.9</b>	<b>33.7</b>	<b>0.4</b>
Indonesia	360	78.1	21.6	0.2
Túnez	359	78.0	21.8	0.2
Brasil	356	75.2	23.6	1.2

**Cuadro 2.8** Distribución de los alumnos (%) y media según su nivel de competencia. Países, entidades y modalidades. Matemáticas.

País/Entidad /Modalidad	Media (Nivel 1 o menos)	Competencia insuficiente	Competencia intermedia (Niveles 2, 3 y 4)	Competencia elevada (Niveles 5 y 6)
Hong Kong-China	550	10.4	58.9	30.7
Finlandia	544	6.8	69.8	23.4
Media OCDE	500	21.4	63.9	14.7
España	485	23.0	69.1	7.9
Estados Unidos	483	25.7	64.2	10.1
<b>Colima</b>	<b>443</b>	<b>36.1</b>	<b>63.7</b>	<b>0.2</b>
Bach. Técnico	425	47.5	52.0	0.5
Turquía	423	52.2	42.3	5.5
Uruguay	422	48.1	49.1	2.8
Bach. General	422	49.1	50.1	0.7
Tailandia	417	54.0	44.4	1.6
CONALEP	411	56.2	43.8	0.0
Capacitación trabajo	398	62.8	37.1	0.0
<b>México</b>	<b>385</b>	<b>65.9</b>	<b>33.7</b>	<b>0.4</b>
Sec. General	378	71.0	28.6	0.4
Indonesia	360	78.1	21.6	0.2
Túnez	359	78.0	21.8	0.2
Brasil	356	75.2	23.6	1.2
Sec. Técnica	355	82.7	17.3	0.0
<b>Oaxaca</b>	<b>329</b>	<b>85.2</b>	<b>14.7</b>	<b>0.2</b>
Sec. para trabajadores	328	94.3	5.7	0.0
TV Secundaria	304	94.4	5.4	0.0

En cuanto a las entidades, según la información expuesta en el seminario, la proporción de alumnos de 15 años que se encuentra en los niveles de competencia más bajos es divergente. Por un lado, tenemos estados con porcentajes relativamente bajos: Colima 36, Distrito Federal 41 y Aguascalientes 45 por ciento. En contraste, la proporción de alumnos en los niveles más bajos de competencia en algunos otros estados es mucho mayor: Guerrero 78, Tabasco 85 y Oaxaca 86 por ciento.

Finalmente, es importante resaltar que existen diferencias identificables en los niveles de competencia entre distintas modalidades de enseñanza de secundaria y bachillerato, tales como secundaria general, secundaria técnica, secundaria para trabajadores, telesecundaria, bachillerato técnico, bachillerato general, bachillerato profesional técnico o capacitación para el trabajo. Al respecto, las modalidades de secundaria para trabajadores y telesecundaria muestran las competencias más bajas (Cuadro 2.9).

**Cuadro 2.9** Pruebas Nacionales. Puntajes promedio de alumnos de 6o. de primaria en lectura y matemáticas, por modalidad

Modalidad	Matemáticas	Lectura
Nacional	456	564
Privadas	504	649
Generales	455	565
Técnicas	455	564
Telesecundarias	440	524

**Recuadro 2.9** PISA en México**Muestras**

En el año 2000, la muestra se conformó con 5 mil 276 estudiantes y sólo 183 escuelas. En el año 2003, se solicitó una sobre-muestra para permitir el análisis de resultados a nivel nacional y estatal. La muestra se conformó entonces con 29 mil estudiantes y 1 mil 124 escuelas. Esta se tomó de un marco muestral de 45 mil escuelas en las que había estudiantes de 15 años.

**Resultados nacionales**

Para los años 2000 y 2003 los puntajes nacionales de la evaluación PISA fueron 387 y 385 respectivamente. Por su parte, la media de la OCDE es de alrededor de 500 puntos. México está prácticamente una desviación estándar por debajo de la media de la OCDE en los resultados de matemáticas, lectura, ciencia y solución de problemas (este último está sólo disponible para 2003).

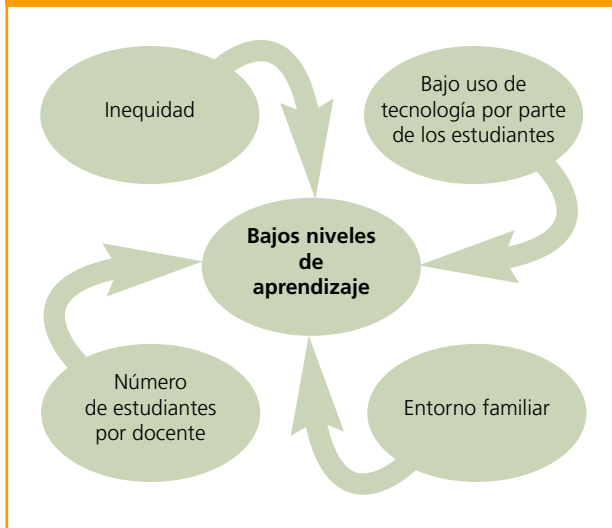
**Diferencias por estados**

Colima, Distrito Federal y Aguascalientes fueron las entidades con los resultados más altos en PISA, mientras que Guerrero, Tabasco y Oaxaca obtuvieron los puntajes más bajos. Ahora bien, Colima, que es el estado con rendimientos más altos con un puntaje de 443 sigue estando muy por debajo de la media de la OCDE, mientras que Oaxaca, el estado con el puntaje más bajo con 329, está muy por debajo de la media nacional.

A pesar de lo anterior, también se señaló que “en principio, por promedio, los rendimientos en México son más altos en comparación con otros países de niveles similares a los de México, entonces hay un fuerte retorno en la educación, y esto es muy importante como instrumento para aliviar la pobreza”.

Respecto a los factores causales del bajo desempeño en los resultados de las evaluaciones, los expertos identificaron los expuestos en el Esquema 2.5.

**Esquema 2.5** Posibles causas de los bajos resultados obtenidos por los estudiantes en las evaluaciones PISA



## b) Retos y propuestas

La principal conclusión de los expertos con base en el diagnóstico anterior fue que México tiene ante sí un enorme reto para el cumplimiento de la Meta adicional 3C. Los panelistas propusieron algunas acciones para incrementar las probabilidades de éxito en torno a esta Meta, entre las que destacan las expuestas en el Recuadro 2.10.

### Recuadro 2.10 Propuestas para mejorar los niveles de aprendizaje

#### Uso pedagógico de la evaluación de aprendizaje

“Se debe promover un ejercicio de evaluación que produzca y propicie el aprendizaje mediante tres acciones: 1) Promover el conocimiento y la aplicación de las metodologías de construcción de pruebas conocidas como referidas a criterio, 2) Propiciar el uso pedagógico de la evaluación en el aula de clase, y 3) Sustituir los sistemas de calificaciones basados en puntaje y las decisiones de aprobación o reprobación, por sistemas de información que den cuenta de los aprendizajes alcanzados”.

#### Sistemas de información y rendición de cuentas

“(Promover) que la información que nos arroja la evaluación sea oportuna y pertinente, con propósitos de retroalimentación y de rendición de cuentas”.

“La evaluación con consecuencias, no en el sentido punitivo, sino en términos de la corrección efectiva y de la redefinición de rumbos”.

#### Vincular evaluación y políticas públicas

“Es importante empezar a reflexionar con mayor seriedad la articulación y la coordinación institucional que debe haber entre las áreas encargadas de la evaluación y las áreas que están tomando decisiones”.

#### Inversión rentable

“Hablar de la rentabilidad de la inversión educativa no es siempre muy popular, pero es un tema necesario de tocar (...) dos criterios que podemos emplear (...) Uno tiene que ver con la calidad de la educación, el otro con la inequidad (...) debemos ser capaces de detectar, evaluar y comparar las diferentes estrategias de política pública (...) para aumentar la calidad y reducir la inequidad”.

#### Modificaciones curriculares flexibles

“Debemos acostumbrarnos en países como México a que las reformas de los planes de estudio deben ser procesos continuos cíclicos, no los debemos ver como casos excepcionales”.

#### Reducción de contenidos

“Nuestro sistema educativo está basado en la memoria, no en las habilidades; por ello se deben reducir los contenidos y profundizar en los mismos”.

#### Homologar evaluaciones

“Que los exámenes nacionales que realiza el INEE sean comparables con los realizados por la OCDE”.

#### Inclusión de maestros

“El conocimiento específico de necesidades y problemáticas se da en las propias escuelas, insistiría en que el maestro es frecuentemente el actor olvidado en muchas de estas reflexiones”.

**Ponentes del seminario:**

**Género, poder e instituciones**

Celebrado en el FLACSO

**Dra. Brígida García**

Investigadora del Colegio de México

**Dra. Mercedes Barquet**

Investigadora del Colegio de México

**Dra. Teresa Incháustegui**

Consultora Independiente

**Dra. Gisela Zarenberg**

Investigadora FLACSO

**Lic. Patricia Espinosa**

Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

**Ponentes del seminario:**

**Género y desarrollo humano**

Celebrado en el PUEG, UNAM

**Dra. Marisa Belausteguigoitia**

Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM  
y directora del PUEG

**Dra. María de la Paz López**

consultora de UNIFEM

**Dra. Elsa Guevara**

Profesora FES – Zaragoza

**Dra. Mercedes Pedrero**

Investigadora CRIM – UNAM

**Dra. Blanca Rico**

Consultora Independiente

**Dra. Gabriela Delgado**

Secretaría General de la Facultad de Psicología

**Dra. Edith Pacheco**

Profesora Investigadora del Centro de Estudios  
Demográficos Urbanos y Ambientales  
del Colegio de México

# Género, poder e instituciones

## Género y desarrollo humano

### 1. Análisis de los conceptos de autonomía y empoderamiento incluidos en el Objetivo 3

En el seminario se analizaron los conceptos clave del Objetivo 3 del Milenio, como *autonomía*, que ha sustituido el término *empoderamiento*, y que frecuentemente se ha utilizado como sinónimo, a raíz de discusiones en torno a la pertinencia del uso en español de esta palabra.

*Autonomía*, es un término con muy claros antecedentes en español, y respecto al cual los lingüistas no tienen ningún cuestionamiento. El término hace referencia a tener independencia y a actuar conforme a intereses propios. El término de *empoderamiento* también ha sido sustituido

por *habilitación* o *potenciación*. Sin embargo, estos sustitutos no han logrado expresar toda la riqueza del término *empowerment*, que tiene una connotación de acción muy importante porque hace referencia al sujeto, a la persona como agente de su propio cambio. Es preciso subrayar que *autonomía* y *empoderamiento* no son sinónimos. Más bien, la *autonomía* es una faceta del *empoderamiento*, es una de las manifestaciones concretas del mismo, da una indicación del grado de *empoderamiento* de las personas.

### 2. Comentarios al documento: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2005

En el seminario se reconoció que el *Informe de Avance* dice mucho sobre la situación de las mujeres y los hombres del país, pero que hay mucho más que decir al respecto, además de que existe información para ello. Es el caso de la ENDIRE, que provee datos sobre la participación efectiva en la toma de decisiones en el ámbito personal y familiar. En particular, el tema de la sexualidad y del uso de anticonceptivos es el ámbito en el que hay más información en México. Existen también cifras relacionadas con las decisiones de consumo y gasto al interior del hogar.

De esta forma, se subrayó que habría que definir indica-

dores más relevantes a la realidad nacional, más cuando los indicadores acordados internacionalmente para la Meta 4 del Milenio son sólo indicadores *indirectos* de la *autonomía* de las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la escolaridad, se dijo que en muchas regiones del mundo no existe una relación entre mayor escolaridad o mayor participación económica y más autonomía de las mujeres.

Por otra parte se mencionó que los indicadores reportados en el *Informe de Avance* carecen de cruces con grupos de edad, o grupos vulnerables. Asimismo, se dijo que el documento adolece de falta de *transversalización*, que es

relevante en la medida en que la equidad de género no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para alcanzar todas las otras metas y esto no se ha logrado.

En lo relacionado con el tema de acceso y control de los recursos económicos del hogar, el *Informe de Avance 2005* se concentró en la participación económica. En este sentido, se propuso medir el control de las mujeres en relación al dinero que obtienen de su participación económica, así como medir la libertad de movimiento fuera del hogar y de la comunidad de residencia. La última encuesta que realizó el INMUJERES, por ejemplo, ha permitido obtener información sobre si las mujeres deben pedir permiso en muchas actividades diferentes.

Otro punto de tensión del *Informe de Avance 2005* identificado en el seminario radica en que si bien en éste se reconoce que el crecimiento económico no se ha dado con equidad, no se plantea una transformación estructural que reduzca la desigualdad. Por otra parte, el documento no asume las relaciones de género en los términos de los distintos ámbitos del orden social, de las tres grandes estructuras que regulan casi todos los intercambios: el Estado, el mercado y la familia. En ese sentido, los resultados muy gruesos del Informe tienen que ser vistos a través de que hay un régimen que está normando esas relaciones y que lo que ocurre

en un ámbito puede afectar a otro, pero no necesariamente en el sentido de la equidad.

En la revisión global de los resultados presentados en el Informe se destacaron los siguientes datos: el incremento general de la participación económica de las mujeres pasó de 3.5 en 1991 a 37.5 por ciento en 2004. Para empleo informal, las mujeres siguen constituyendo la mayoría en el polo precario, flexible, temporal y sin seguridad social. Para desempleo, las mujeres se encuentran entre uno y dos puntos por arriba del desempleo masculino. Las mujeres siguen ganando menos que los hombres. Por ejemplo, las mujeres que no tienen primaria completa ganan 50 ó 60 por ciento menos que los hombres con el mismo nivel de educación. Lo anterior, se dijo, también sucede en los estratos más altos de escolaridad, donde las mujeres ganan 50 por ciento menos que los hombres. Por otra parte, la proporción de mujeres en puestos de decisión sigue por debajo del 25 por ciento, es decir, por abajo del punto que se estableció como parámetro en la Declaración de Atenas. En cuanto a la mortalidad materna, no se ha alcanzado la meta de reducirla en tres cuartas partes. Las mujeres continúan empleando un promedio de 37.1 horas semanales al cuidado y las tareas domésticas. Las mujeres pobres participan 50 por ciento menos que las mujeres no pobres en la actividad económica.

### 3. Género, poder e instituciones

La inclusión de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en los ODM es un reconocimiento implícito del papel crucial de la desigualdad de género. Es claro, se dijo, que hay una manifestación de compromiso internacional con el cumplimiento de estos Objetivos. A pesar de esto, el Objetivo 3 del Milenio parece parcial y queda reducido a un objetivo focalizado en lugar de ser eje transversal en las demás metas.

Asimismo, se insistió reiteradamente en que la plataforma de acción de la Cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing realizada hace 10 años, es mucho más amplia en términos de los alcances de género que la pauta de los ODM. Además, el tratamiento de la desigualdad de género queda conceptualmente rezagado respecto al lugar y al tratamiento que le dan la propia Plataforma de los acuerdos de Pekín. Se explicó que el hecho de que se reconozca la desigualdad de género pero que también se otorgue al tema un tratamiento parcial, obedece a que existen dos enfoques distintos al interior de la ONU. Por un lado, se considera que la equidad de género debe y puede alcanzarse manteniendo las diferencias entre mujeres y hombres. Por el otro, la visión es que la igualdad de género requiere de una transformación estructural y no solamente de una serie de acciones que modifiquen habilitaciones, capacidades, sin cambiar las reglas del juego que norman a las instituciones.

Por otro lado, se mencionó la importancia de evaluar la institucionalización de las acciones emprendidas desde los gobiernos a lo largo de estas últimas dos décadas. Muchos no se hacen la pregunta sobre los cambios en la capacidad

de articulación que implica la creación de, por ejemplo, el Instituto Nacional de las Mujeres.

También se subrayó que han existido enormes dificultades para la *transversalización*, o lo que se conoce en inglés como *mainstreaming*, es decir, la incorporación institucional de las políticas de género y sus objetivos en diversos ámbitos. Por otra parte, el reclamo de justicia de género se ha visto avasallado por un escenario de agendas ideológicas partidarias que con mucha frecuencia predominan, al grado de sobrepasar los intereses de género.

Se mencionó que hacen falta reformas legislativas y administrativas para lograr la *transversalidad*. Por ejemplo, debería promoverse una modificación a la Ley General de Planeación, que es la Ley Reglamentaria del Artículo 26, para plantear que la equidad de género es una dimensión del desarrollo, por lo que todos los gobiernos tendrían que implantar acciones y rendir cuentas sobre el avance en dicha dimensión. Se dijo que en la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública también podrían hacerse reformas para etiquetar y transparentar los recursos. En el caso de la Ley General de Estadística, se precisó como indispensable asegurar que toda la información que se genere públicamente sea diferenciada según el sexo. Por otra parte, se destacó que la Ley del Servicio Público no tiene ningún reglamento de equidad.

Se reconocieron los limitantes de interlocución entre diversos actores sociales, que impiden la consecución de los logros deseados en materia de género. Esto es resultado principalmente de un deterioro de las instituciones públicas. Con todo, se dijo, hay expresiones que permiten cierto opti-

mismo como la ratificación de los compromisos sobre el goce de los derechos sexuales y reproductivos, el combate y la prevención de homicidios. Se ha incluido la violencia de género de una manera mucho más clara alrededor de un programa de derecho a una vida sin violencia.

El Objetivo 3 del Milenio debe ser visto en el contexto de un proceso de democratización en el mundo. En términos del acceso a puestos de elección pública, en México ha habido una tendencia ascendente en la representación de mujeres en la Cámara de Diputados desde 1952, y en la de Senadores desde 1964. No obstante, en ambos casos el porcentaje se encuentra por debajo de la masa crítica que se ubica en alrededor del 30 por ciento.

Ahora bien, en donde es notoria una brecha entre estados, es entre aquellos cuya legislación sobre la representación política de las mujeres es muy específica y en aquellos cuya legislación es muy general. Se concluyó que a mayor especificidad legal, mayor impacto de la legislación en la representación política de las mujeres.

Otro dato presentado tiene que ver con las presidencias municipales hasta 2004. En 1995 es visible un salto positivo, aunque los porcentajes se siguen manteniendo entre 3.5 y 3.7 por ciento, es decir, es justamente en los niveles locales de gobierno en los que la brecha política entre géneros es más ancha.

Se reconoció que si se analiza la formulación de políticas públicas dirigidas a las mujeres, independientemente del género de quienes ocupan los espacios de decisión, existen tendencias positivas. En lo que se refiere a iniciativas de género aprobadas hay una propensión ascendente desde 1991, siendo las legislaturas del 2000 y 2003 las que muestran el máximo de iniciativas aprobadas y turnadas.

En términos temáticos, la mayor cantidad de las iniciativas legislativas están ubicadas en cuestiones de derechos humanos, particularmente en garantizar los derechos que refrendan los tratados internacionales suscritos por México. En segundo lugar se ubican las iniciativas relacionadas con oportunidades para acceder a cuestiones económicas, incluido el mercado laboral. Se destacó la existencia de proyectos de Ley que se relacionan con lo que se denomina política y administración, esto es, iniciativas dirigidas a la institucionalización de la perspectiva de equidad y género.

En cuanto al gasto etiquetado para la atención focalizada de las mujeres se subrayó la existencia de un incremento sustancial en el 2003. Sin embargo, se deben poner estos incrementos en perspectiva. En el 2000, alrededor del 0.05 por ciento del presupuesto de egresos de la federación se etiquetó hacia las mujeres. En el 2005 creció al .95 por ciento, esto es, se trata de un crecimiento significativo pero de un promedio que se mantiene aún por debajo del 1 por ciento del presupuesto.

## 4. Avances y temas pendientes

Si bien es cierto que la Plataforma de Beijing sigue pendiente, hay varios avances. De entrada, hay que reconocer que los ODM contienen metas concretas con indicadores específicos. Hay que hacer un reconocimiento a CEPAL, por el ejercicio de establecer indicadores de seguimiento. Por ejemplo, para el tema de pobreza está el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral, la brecha de género en la actividad económica según grupo de edad y condición de pobreza.

Por otra parte, este año ha sido considerablemente activo en el tema. A 10 años de Beijing, se cuenta con instrumentos importantes, tratados que se han firmado, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo. Se cuenta con un instrumento jurídico importante para medir y combatir la violencia como es la Convención de Belem Do Pará y un mecanismo de seguimiento que propone México ante la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA y que fue aceptado y aprobado por todos los estados parte. Estos son avances importantes en el ámbito internacional que irán incidiendo en el futuro. En el ámbito interno, puede decirse que México está respondiendo a temas históricamente demandados por y para las mujeres, como es el programa *Oportunidades*. En el marco de la institucionalización, se debe destacar la creación del Inmujeres y del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD). Hoy se cuenta con meca-

nismos que protegen a la mujer en todos los estados de la república. Se trata de 28 institutos con autonomía de gestión frente a sus gobiernos. En el rubro del presupuesto de egresos todas las secretarías tienen su apartado de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres. En ese aspecto hay mucho por hacer todavía para que los presupuestos no sean sólo etiquetas, sino que se trate de presupuestos verdaderamente sensibles al género.

Entre otros, temas pendientes destacan los siguientes:

- Las redes sociales. Es importante revisar el papel de las redes de mujeres en ese trabajo, que no se mide, como organizaciones de la sociedad en todos los ámbitos y lo que implica para el PIB, por ejemplo, para la economía de los gobiernos;
- El avance en los derechos ciudadanos de las mujeres. Las mujeres siguen sin ocupar la titularidad de su ciudadanía porque ésta no ha tenido el impacto deseado en el combate a la desigualdad, no sólo de género sino de ingreso, entre lo urbano y lo rural;
- La conciliación entre la vida familiar y el mercado de trabajo. Existen dos encuestas en México que pueden proveer mucha información para tratar este tema que se debe revisar; y
- El trabajo femenino no pagado, su estimación e incorporación en las cuentas nacionales. A este respecto, se dice que las estimaciones lo ubican entre 17 y 22 por ciento del PIB.

**Ponentes del seminario:**

**La salud en México: Hacia el 2015**

Celebrado en el INSP

**Dr. Mauricio Hernández Ávila**

Director General del INSP

**Dr. Miguel Ángel Lezana**

Coordinador de Asesores del Titular de la SSA

**Dr. Jacobo Finkelman**

Representante de la OPS/OMS en México A.I.

**Dr. Juan Rivera Dommarco**

Director Adjunto del INSP/Director del Centro de Investigación en Nutrición y Salud, CInyS

**Dr. Salvador Francisco Villalpando Hernández**

Director de Investigación en Política y Programas de Nutrición, INSP

**Dr. Romeo Rodríguez Suárez**

Director General del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

**Dr. José Ignacio Santos**

Director General del Hospital Infantil de México "Federico Gómez"

**Mtro. Juan Enrique García López**

Director de Estudios Sociodemográficos. CONAPO

**Dr. Gregorio Pérez Palacios**

Director General del Instituto Nacional de Perinatología

**Dr. José Luis Valdespino Gómez**

Encargado del Despacho de la Dirección General de Políticas de Investigación en Salud de la Coordinación General del INSP

**Dr. Stefano Bertozzi Kenefick**

Director de Evaluación de Sistemas de Economía y Políticas de la Salud, INSP

**Dr. Carlos Magis Rodríguez**

Director de Investigación Operativa, CENSIDA

**Dr. Juan Gerardo Sierra Madero**

Investigador Titular/Jefe de Clínica de VIH, Depto. de infectología, Instituto Nacional de Ciencias Médicas de Nutrición "Salvador Zubiran"

**Dra. Carmen Soler Claudín**

Coordinadora del Programa de VIH/SIDA de la Cd. de México, Secretaria de Salud del D.F.

**Dr. Mario Henry Rodríguez**

Director del Centro de Investigaciones sobre enfermedades Infecciosas, INSP

**Dr. Oscar Velásquez Monrroy**

Director General del Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades, (CENAVECE), SSA

**Dra. María de Lourdes García García**

Directora de la Unidad de Tuberculosis, INSP

**Dra. Dilys Walker Evans**

Investigadora de Salud Reproductiva, SSA

**Dr. Bernardo Hernández**

Director de Salud Reproductiva, INSP

# La salud en México Hacia el 2015

**Dra. Patricia Uribe Zúñiga**

Directora General del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, SSA

**Lic. Daniela Francisca Díaz Echeverría**

Responsable de Proyecto, Fundar A.C.

**Dra. Rosario Cárdenas Elizalde**

Coordinadora de la Maestría en Población y Salud, UAM – Xochimilco

**Dr. Rafael Lozano Ascencio**

Director General de Información en Salud, SSA

**Dr. Rodolfo Vick Fragoso**

Jefe de Infectología del Hospital General

“Dr. Manuel Gea González”

**Dr. Gustavo Olaiz Fernández**

Director Ejecutivo del Centro Nacional de Encuestas e Información en Salud del INSP

## 1. Introducción

Al igual que en el resto de los seminarios, los ponentes hicieron hincapié en la desigualdad presente en el avance de cada uno de los ODM. Se mencionó que la inequidad en el sector salud debe ser considerada con especial atención, ya que por el perfil demográfico y epidemiológico del país, es posible que las Metas de salud sean las más exigentes de todas.

Los temas de salud, particularmente aquellos incluidos dentro de los ODM han estado en el centro de las políticas públicas de salud durante varias décadas. A pesar del avance el país sigue enfrentado diversos retos (Recuadro 4.1).

### Recuadro 4.1 Principales desafíos de México en materia de salud

**Equidad**

Se deben enfrentar rezagos acumulados y nuevos desafíos junto con problemas emergentes de salud, en un contexto de desigualdad entre regiones, grupos sociales y géneros.

**Protección financiera**

Hay una carga desmedida de recursos que provienen de los bolsillos de las familias que tienen que pagar por los servicios al momento de utilizarlos.

**Recuadro 4.1** Principales desafíos de México en materia de salud (continuación)

**Infraestructura y calidad en la operación de los servicios de salud**

La infraestructura es todavía insuficiente para atender la amplia gama de demandas en materia de salud. El promedio en la calidad de la provisión de los servicios de salud es bajo, y existe una gran heterogeneidad en la misma

**Estructura y extensión de la protección social en salud**

El Sistema de protección no funciona como tal. Está segmentado en

varias instituciones, que no están suficientemente coordinadas. La protección social en salud no alcanza a cubrir a toda la población.

**Asignaturas pendientes en gobernabilidad (coparticipación) e intersectorialidad**

A pesar de que el Sistema de Salud está descentralizado, aún se requieren mejorar las reglas del juego adecuadas para lograr una coordinación y participación eficientes entre niveles de gobierno y entre diversas áreas de éstos.

**2. Nutrición**

Durante el seminario se dijo que los paradigmas de los problemas de nutrición en México han cambiado. La desnutrición aguda dejó de ser un problema de salud pública, ya que las deficiencias de energía y de proteínas en la dieta son de poca magnitud. Sin embargo, los problemas más graves son la desnutrición crónica, las deficiencias de micronutrientes incluyendo hierro, zinc y vitamina A, el sobrepeso y la obesidad. Incluir el seguimiento de los indicadores de estos asuntos sería más adecuado que el seguimiento a la deficiencia de energía y proteínas.

Los datos expuestos revelan que en 1999, la mitad de los niños de un año de edad sufrían anemia (Gráfica 4.1), mientras que 67 por ciento de los de 1 y 2 años tenían deficiencia de hierro y 33 por ciento de zinc (Gráfica 4.2).

Las funciones alteradas mencionadas en el seminario a causa de la anemia por deficiencia de hierro son: prematuridad, bajo peso al nacer y mayor mortalidad materno-infantil perinatal; disminución de la respuesta inmune y mayor susceptibilidad a las infecciones; retraso del desarrollo mental y físico y disminución de la capacidad de trabajo muscular.

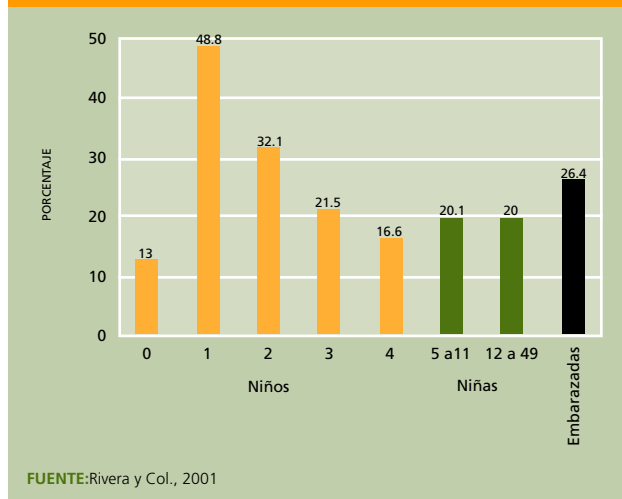
Los niños que sufren anemia en los dos primeros años de vida tienen un desarrollo mental y motor, medido por la prueba de Bayley, menor que los no anémicos; cuando llegan

a la edad escolar tienen menores habilidades para lecto-escritura, aritmética, capacidades motoras fina y gruesa, memoria espacial y bajo rendimiento escolar; la gravedad de las alteraciones del desarrollo mental depende de la edad a la que ocurre, la duración y la gravedad de la anemia.

Se subrayó la fortificación de los alimentos como una excelente práctica para revertir la situación descrita. La evidencia disponible muestra que en seis meses se redujo la anemia en 56 por ciento de los niños de 12 a 24 meses de edad tratados con leche fortificada

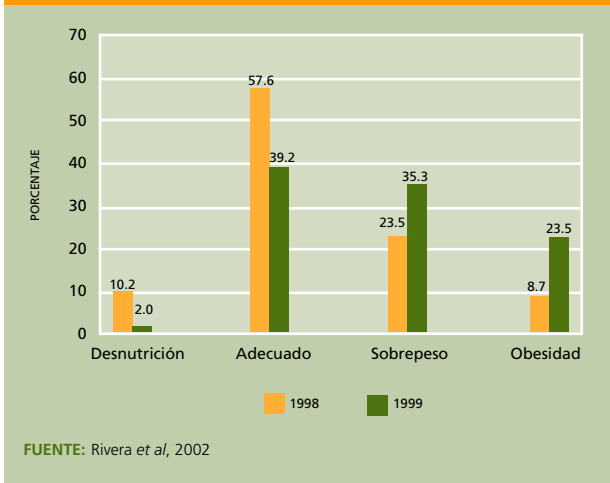
Durante el seminario se afirmó que la anemia representa una grave pérdida de capital humano. La pérdida de capacidad cognoscitiva y de trabajo manual, debidas a la anemia por deficiencia de hierro, representa 1.0 PIB. Cada niño recuperado de la anemia costó 7.1 pesos en 6 meses en los que se fortificó la leche (el costo total de la fortificación es de 7 centavos por litro). Corregir la anemia cambia el rumbo del crecimiento físico, capacidad de pensamiento creativo, carga de enfermedades y probablemente el desempeño social. Por ello, se recomendó que los alimentos fortificados sean utilizados en todo programa de asistencia alimentaria que utilice dinero fiscal.

**Gráfica 4.1** Porcentaje de niños y mujeres que padecen anemia, 1999



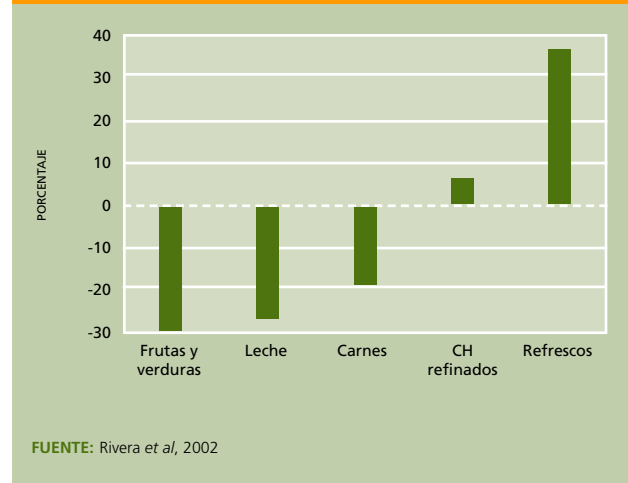
**Gráfica 4.2** Porcentaje de niños con deficiencias de micronutrientes, 1999



**Gráfica 4.3** Distribución según categorías de Índice de Masa Corporal (IMC) en mujeres de 18-49 en 1988 y 1999

La información respecto al sobrepeso y la obesidad también es alarmante (Gráfica 4.3). El aumento de estos problemas está asociado a los cambios en los patrones de consumo, que muestran un aumento en la ingesta de carbohidratos refinados y refrescos, y una disminución en el consumo de frutas, verduras, leche y carne (Gráfica 4.4).

Por otra parte, con relación al problema de bajo peso al

**Gráfica 4.4** Cambios en la media de compras de alimentos en 1998 en relación a 1984 (%) por grupos de alimentos

nacer, se dijo que es fundamental diseñar un plan de acción que se enfoque al combate de sus causas, centrándose en (i) la educación y fortalecimiento de métodos de planificación familiar en grupos de riesgo; (ii) la disminución del tabaquismo durante el embarazo; (iii) la disminución en la prevalencia de embarazos en adolescentes y (iv) una mejora en las condiciones nutricionales de mujeres en edad reproductiva.

### 3. Mortalidad infantil

México se encuentra en la ruta correcta en la consecución del Objetivo 4 del Milenio, consistente en la reducción de la mortalidad infantil, aunque los logros no han sido uniformes. Entre 1990 y 2003 la mortalidad infantil y de menores de cinco años cayó en alrededor de 43 por ciento.

Como principales causas de mortalidad en niños menores de un año, sobresalen la asfixia y malformaciones congénitas, seguidas de infecciones respiratorias y bajo peso al nacer. Por su parte, entre el primero y el cuarto año de vida, las causas son aún las enfermedades intestinales y respiratorias. Esto refleja que se han obtenido resultados notables en el combate a enfermedades diarreicas.

En buena medida, la reducción de la mortalidad infantil y en menores de cinco años se debe a la estrategia de vacunación implementada en el país. Desde 1990, no ha habido ningún caso de poliomielitis o difteria; y desde 1995 no se han presentado muertes relacionadas con el sarampión (los pocos casos ocurridos han sido importados). Asimismo, se han ampliado las vacunas. En 2004 se aplicó la primera dosis de la vacuna contra la influenza a 97 por ciento de los niños, y la segunda dosis al 90 por ciento.

Sin embargo, a pesar del avance, se dijo que la equidad sigue siendo un tema prioritario. En México existen 12 entidades con tasas de mortalidad infantil bajas, 10 con intermedias y otras 10 con altas. Se expuso que en Nuevo León, la tasa de mortalidad infantil es de 7.7 por mil nacimientos, mientras que estados como Guerrero u Oaxaca tienen tasas superiores a 30 por mil nacimientos.

Por supuesto, estas divergencias tienen una correlación con los niveles de pobreza. Los estados con mayor marginación tienen tasas de mortalidad muy superiores a aquellas entidades con grados de marginación muy bajos.

#### Causas de mortalidad, políticas públicas y propuestas

Durante el seminario se mencionó que el éxito en las políticas públicas de salud para combatir la mortalidad infantil en menores de cinco años ha tenido tres implicaciones. En primer lugar, la mortalidad neonatal ha tomado una importancia creciente como proporción del total de muertes. En segundo lugar, las causas de muerte han cambiado: se ha pasado de causas infecciosas a problemas congénitos y a aquellos asociados con el cuidado perinatal. Finalmente, ha habido mejoras paulatinas en la integración de la información y el registro de la misma.

El perfil de edad y causas de mortalidad en menores de cinco años en México cambió dramáticamente entre 1990 y 2003. Esto es reflejo de las políticas públicas implementadas en esos 13 años, que combatieron con efectividad las causas de mortalidad más relevantes.

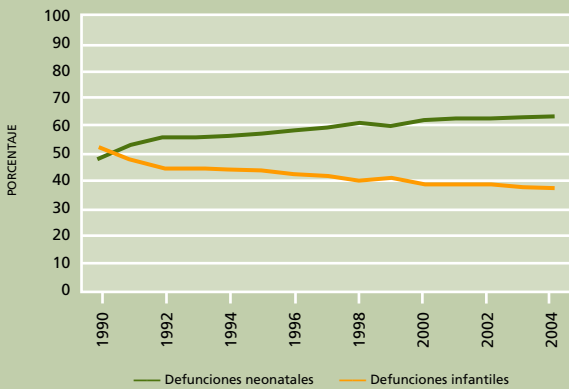
Lo anterior implica un replanteamiento en las prioridades de atención de las políticas de salud, dirigidas a los grupos de edad con mayor incidencia, así como a las nuevas causas de mortalidad más relevantes estadísticamente.

Se dijo que conforme se avanza en el combate a la mortalidad de menores de cinco años, mediante el ataque de causas previsible, el perfil de edad de infantes cambia. En

el caso de México, este cambio es notorio entre 1990 y 2003 (Gráfica 4.5).

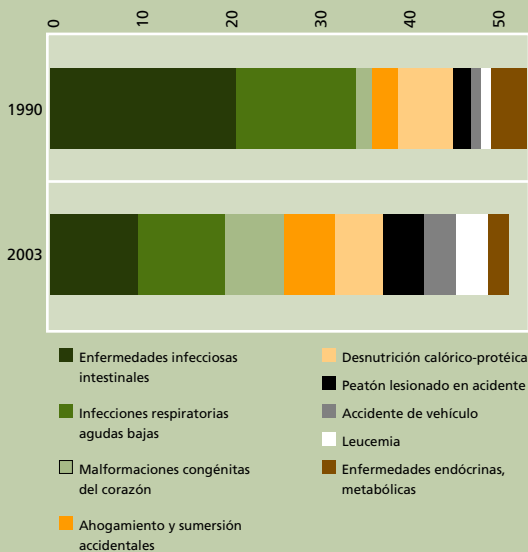
Se mencionó que la mortalidad infantil representó el 82 por ciento del total de muertes en menores de cinco años,

**Gráfica 4.5** Proporción de defunciones neonatales en defunciones de menores de un año



FUENTE: Secretaría de Salud

**Gráfica 4.6** Distribución porcentual de la mortalidad de menores de cinco años según causa.



FUENTE: Secretaría de Salud

tanto en 1990 como en el 2003, lo que implica que la reducción en las tasas de mortalidad ha sido idéntica entre menores de un año y menores de cinco años en general. No obstante, dentro del grupo de menores de un año, la proporción de defunciones neonatales dentro de las muertes infantiles se movió de poco menos del 50 por ciento en 1990 a casi el 70 por ciento para 2003. Esto es, para 2003, de 10 niños que mueren antes del primer año, siete lo hacen en su etapa neonatal.

En gran parte, se dijo, estos cambios se deben a la enorme reducción en la mortalidad por enfermedades diarreicas y respiratorias agudas entre 1990 y 2003. En 1990 casi 30 de las muertes en menores de cinco años por 1,000 nacimientos se debían a enfermedades diarreicas y respiratorias agudas. Para 2003, esta proporción se había reducido a poco más de seis. Lo anterior implica que las causas tradicionales de mortalidad infantil han cambiado en términos de su proporción respecto al total (Gráfica 4.6)

**Recuadro 4.2** Retos y propuestas relacionados con el Objetivo 4

**Mortalidad neonatal**

Centrar los esfuerzos en la atención de la mortalidad neonatal, esto es, aquella que ocurre en los primeros 28 días de un recién nacido, misma que asciende a 76 por ciento de todas las muertes.

**Atención neonatal**

El 10 por ciento de los nacimientos en México requiere de atención especializada, al tratarse de niños de bajo peso al nacer o prematuros. De ese 10 por ciento, la mitad necesita de una medicina altamente especializada. Sin embargo, se estima que en todo el país hay únicamente 8 mil neonatólogos.

**Distribución de médicos**

Se debe hacer más atractiva para los egresados de la carrera de medicina la opción de irse a localidades rurales o poblaciones pequeñas.

**Calidad de la información**

Es necesario corregir los problemas de subregistro en algunas entidades del país, y hacer un diagnóstico sobre la calidad de los indicadores en todos los estados.

**Enfermedades nosocomiales**

Se requiere focalizar las infecciones nosocomiales como una estrategia adicional de mortalidad infantil.

**4. Mortalidad materna**

En el seminario se mostró cierto consenso en el sentido de que la mortalidad materna es uno de los indicadores con mayor rezago. Es importante señalar que se ha hecho un esfuerzo importante para mejorar la calidad de la información, lo que ha permitido reconstruir series para años anteriores, corrigiendo los errores en las defunciones maternas.

Esta revisión en la información histórica, se dijo, ha permitido identificar mejoras sustantivas entre la década de los cincuenta y de los ochenta, una situación de estancamiento en la década de los noventa, y una reactivación de las mejoras en los últimos años.

En la década de los sesenta se crearon los hospitales del

ISSSTE y se inició el programa de enfermeras parteras del Instituto Politécnico Nacional. También, en la misma década se autorizó por primera vez la planificación familiar y se definió la primera Política de Población Nacional. Por su parte, en la década de los ochenta hubo una extensión significativa en la cobertura de atención hospitalaria a las áreas rurales del país. En contraste, de acuerdo con los datos disponibles, la década de los noventa representó un estancamiento, si bien hay variaciones entre los registros de mortalidad materna observados y corregidos.

Se dijo que existe un importante problema de registro de las muertes maternas, por lo que los datos se han tenido que estimar por la SSA y por el CONAPO. De esta forma, se mencionó que el estancamiento reportado en la década de los noventa podría deberse a que en los últimos años se ha mejorado la calidad de la información y las tasas de subregistro han ido decreciendo.

Entre el 2000 y el 2004 se registró una caída en la mortalidad materna, que pasó de una tasa de 62.6 muertes por 100,000 nacimientos, a 47.2. Esto implicó un decremento de 322 muertes anuales. Sin embargo, para llegar a la Meta fijada para 2015, se requiere un decremento promedio anual de 417 muertes, con el fin de ubicar la tasa en 22.3 muertes por cien mil nacimientos. Este objetivo se lograría si se mantuviera una tasa anual de reducción de 3.4 por ciento. Esto es, si se mantuviera la tasa de decremento observada entre 2000 y 2004 (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Reducción promedio anual de la mortalidad materna, 1990 – 2004	
Periodo	Reducción ( por ciento)
1990 - 1995	1.3
1995 - 2000	2.5
2000 - 2004	3.4

FUENTE: Salud, México 2004, Secretaría de Salud.

### Causas de la mortalidad materna

Según la información presentada durante el seminario, las principales causas de mortalidad materna son las hemorragias, los edemas, proteinuria y toxemia, así como la infección puerperal (Gráfica 4.7). Desafortunadamente, estas causas están asociadas a deficiencias en la atención hospitalaria.

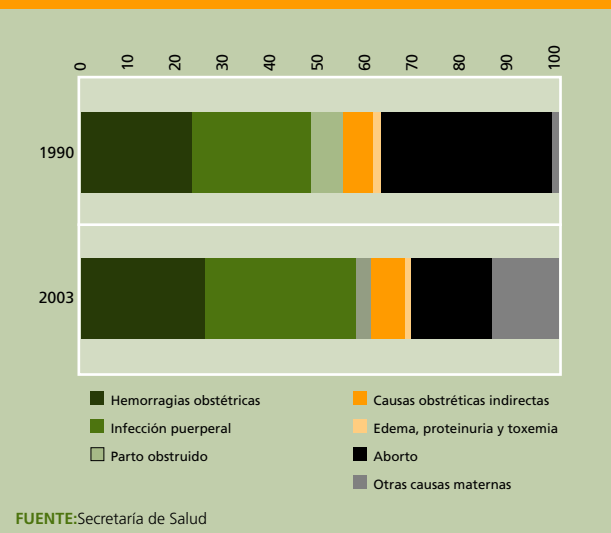
En la actualidad, se dijo, la mayor parte de las muertes maternas en México sucede en establecimientos de salud. Este hecho revela que el problema no es únicamente de acceso a los servicios de salud, sino de la calidad en los mismos. El 87.9 por ciento de los partos son atendidos en algún centro de salud, y las tasas de mortalidad no parecen ser congruentes con este nivel cobertura, ya que se ubican aún por encima de 60 muertes por 100 mil nacimientos.

De este modo, para que México alcance con éxito las Metas asociadas al Objetivo 5, se deben atender las deficiencias de calidad en la atención hospitalaria de partos. Lo

### Recuadro 4.3 Deficiencias en la atención hospitalaria asociadas con la mortalidad materna

- Plantilla insuficiente para cubrir turnos y servicios.
- Resistencia de los especialistas para trabajar en zonas de bajo desarrollo.
- Ministración insuficiente de líquidos intravenosos.
- Demora en provisión de expansores de volumen y hemoderivados.
- Manejo inadecuado de vasodilatadores asociado a muerte por preeclampsia.
- Frecuentes accidentes a causa de la anestesia.
- Deficiente calidad en la técnica quirúrgica.
- Alto porcentaje de cesárea cuya razón no está sustentada.
- Falta de sensibilidad, interés y compromiso del personal asociado a estrés e insatisfacción laboral.
- Demora en la decisión de intervención quirúrgica.
- Egresos precoces en mujeres con riesgo.

### Gráfica 4.7 Distribución porcentual de la mortalidad materna según causa



anterior, sin descuidar asuntos de cobertura de servicios de salud y su seguimiento. Ello, dado que 70 por ciento de las mujeres con acceso a atención médica no cumplen con el número mínimo de visitas de atención prenatal que establece la norma y el 90 por ciento de ellas no se realizan un tamizaje para sífilis.

Junto con las causas asociadas con la atención hospitalaria, o la falta de ésta, cabe mencionar que las tasas de mortalidad materna también se asocian directamente con la edad de las mujeres. El mayor número de muertes maternas ocurre entre los 20 y los 34 años, algo que refleja el hecho de que en este rango de edad ocurren la mayor parte de partos. Por otra parte, aunque el número de partos es menor en mujeres de entre 10 y 19 años, así como en mujeres de más de 36 años, estos rangos de edad son los que presentan las mayores tasas de mortalidad materna. Por tanto, las políticas de reducción de las tasas de mortalidad materna deben focalizar sus esfuerzos en estos grupos de edad de alto riesgo.

### Diferencia en las tasas de mortalidad según localización

Los datos presentados muestran que 10 entidades tienen una tasa de mortalidad materna alta o muy alta, 14 presentan una tasa media y 8 una baja. En números absolutos la mortalidad materna se concentra en zonas urbanas, lo que se debe a que las zonas urbanas reúnen una mayor población (Gráfica 4.8).

Asimismo, el riesgo que tiene una mujer de morir a causa de la maternidad es mayor en las localidades más marginadas. Sin embargo, una proporción muy pequeña respecto al total de nacimientos ocurre en este tipo de localidades, por lo que la mayoría de las muertes ocurren en localidades de muy baja marginalidad y bajo supervisión médica.

Los datos reflejan que las defunciones maternas están concentradas en zonas metropolitanas, en mujeres de 20 a 34 años, y en el 90 por ciento de los casos con atención prenatal. Ello sucede sobre todo en hospitales públicos.

La cobertura es menor al 90 por ciento en prácticamente un tercio de las entidades federativas; pero las altas tasas de mortalidad se mantienen en estados que ya tienen una

cobertura de parto médico superior al 90 por ciento. Sobre el mismo punto, se dijo que hay diferenciales importantes entre los distintos servicios de salud (Gráfica 4.9).

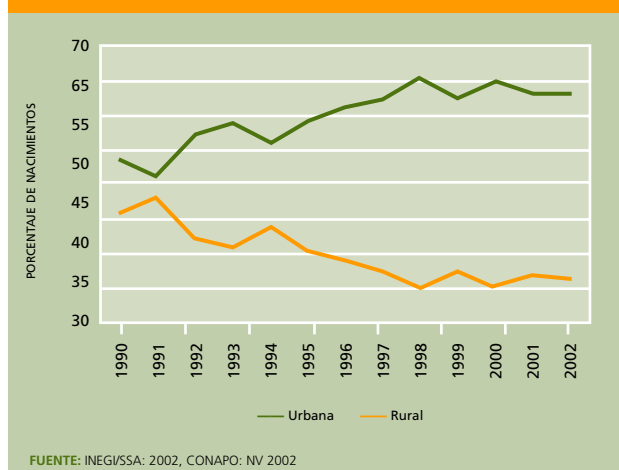
### Retos y propuestas

A partir del diagnóstico realizado, durante el seminario se dijo que los esfuerzos deben centrarse en la calidad de los servicios de salud; esto es, en eliminar no sólo la desigualdad en la cobertura de servicios de salud, sino también, y de manera prioritaria, la desigualdad en la calidad de los servicios de salud.

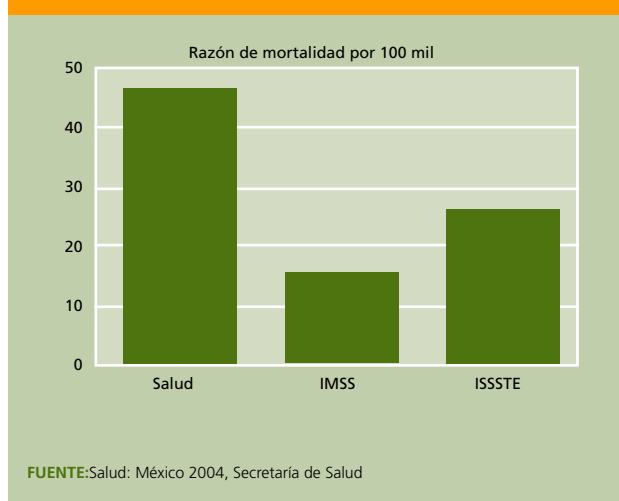
#### Recuadro 4.4 Focalizar esfuerzos para reducir la mortalidad materna

- En estados prioritarios.
- En una red roja prioritaria por entidad federativa.
- Recursos en hospitales con atención de emergencias obstétricas y neonatales.
- Insumos básicos en unidades de consulta externa.
- Causas directas: Preclampsia/Eclampsia, Hemorragia y sepsis puerperal.
- Vigilancia epidemiológica y de procesos de atención en municipios repetidores de defunciones maternas.

Gráfica 4.8 Tasa de mortalidad materna según localidad, 2002



Gráfica 4.9 Razón de mortalidad materna por institución, 2004.



La focalización propuesta en el Recuadro 4.4 debe ir acompañada de acciones diferenciadas que atiendan a dos tipos de localidades: a aquellas con tasas de mortalidad materna elevadas por problemas de cobertura en servicios de salud y a aquellas localidades con acceso a servicios de salud, pero en las que se concentran la mayoría de muertes maternas.

La implementación de estas acciones diferenciadas implica una mejor articulación entre los niveles de gobierno y los distintos servicios de salud, mediante la generación de sinergias de colaboración que vinculen a las áreas de diseño de políticas públicas, a las áreas de investigación y a los actores sociales involucrados en temas de salud.

Esta generación de sinergias implica el rediseño de los procesos de atención médica de partos, mediante la redefinición de los eslabones críticos y el diseño de estrategias que incrementen la capacitación de los recursos humanos dirigidos a la atención de la maternidad:

Lo anterior implica la vinculación de las distintas etapas relacionadas con la maternidad y los riesgos de mortalidad asociados. En primer lugar, se deben reforzar los programas preventivos sobre planificación familiar que reducen los embarazos en segmentos de edad con mayores riesgos. En segundo lugar, se debe reforzar el seguimiento en la etapa de gestación, lo que permitiría la identificación oportuna de riesgos mediante el incremento en el personal capacitado. Finalmente, se debe incrementar la calidad en la atención médica por parte de médicos especialistas, así como el seguimiento de los protocolos de atención definidos. En ese sentido, es indispensable redefinir y monitorear el cumplimiento de los procesos de atención médica relativos a la maternidad.

**Recuadro 4.5** Retos y propuestas adicionales para lograr el cumplimiento del Objetivo 5**Emergencias obstétricas**

Asegurar que los hospitales con atención de emergencias obstétricas y neonatales tengan los insumos básicos en unidades de consulta externa.

**Generación de indicadores**

Generar indicadores para medir la calidad de las emergencias obstétricas. Los indicadores que existen se refieren al número de consultas prenatales que en realidad no sirven de mucho, porque éstas son hechas con pésima calidad.

**Rediseño de actividades**

Promover la planificación familiar; garantizar que en la consulta prenatal se tomen exámenes y que éstos se interpreten para la identificación de factores de riesgo; asegurar que la atención hospitalaria la realicen médicos especialistas.

**Atención intercultural**

Las zonas más marginadas tienden a ser indígenas y son las que tienen mayores riesgos asociados a la maternidad. Por ello, se debe proveer atención médica adecuada a las características culturales y lingüísticas de cada caso.

**Reforzar redes de atención**

Se deben reforzar las redes de atención, de manera que cada mujer no tenga que peregrinar entre distintos niveles de atención y llegue directamente a donde pueda ser atendida.

**Redefinición de estadísticas**

Las estadísticas deben ser redefinidas. Actualmente las mujeres están atrasando el matrimonio o la unión, pero se están embarazando y como no están unidas no entran en las estadísticas.

**Salud reproductiva**

Sin salud reproductiva no es fácil avanzar en el tema de mortalidad materna.

**Educación y empoderamiento de la población**

Una población escolarizada es una población que conoce sus derechos, que va a poder negociar mejor su relación con su médico, que va a poder tomar una decisión y consentir a que se lleve a cabo una determinada acción sobre su cuerpo y su salud.

**5. Combate al VIH/SIDA**

Durante el Seminario se presentó información sobre la situación de México en cuanto al VIH/SIDA. Para ello se presentaron los datos disponibles de diversos indicadores disponibles.

- a) **Incidencia de SIDA por cada 100 mil habitantes:** Se dijo que ésta pasó de 4.4 a 8.0 de 1990 a 2004. Se destacó que este dato incluye principalmente a población adulta, dejando fuera a otros grupos poblacionales. En México, de acuerdo con los criterios de ONUSIDA la epidemia continúa concentrada en los grupos de riesgo.
- b) **Prevalencia de VIH en la población general:** De acuerdo a la última encuesta nacional de salud, la estimación de la prevalencia de VIH en la población es del 0.3 por ciento en 2005.
- c) **Prevalencia de VIH en adultos de 15 a 49 años:** El patrón histórico de comportamiento en el indicador de prevalencia de VIH en adultos es muy similar al de incidencia de SIDA, aunque, con base en proyecciones estadísticas, el punto de prevalencia máximo se encuentra alrededor del 2010 y no en el 2000 como fue el caso en la incidencia de SIDA. La diferencia en los años de estabilización y decremento entre el indicador de incidencia de SIDA y de prevalencia de VIH, se explica por el acceso garantizado a tratamientos virales, que retardan la transición entre uno y otro.
- d) **Diferencia de prevalencia de VIH entre grupos poblacionales:** Los principales grupos que presentan el VIH son los UDI y los HSH. La brecha en la prevalencia entre la población general y los HSH es aproximadamente de un caso en población general por 26 casos en el grupo de HSH. No obstante, mientras que la prevalencia en población general continúa en incremento, aquella entre

grupos específicos ha decrecido, aunque el margen de error, y los posibles sesgos de selección obligan a ser cautelosos al respecto.

- e) **Tasa de mortalidad por VIH/SIDA por 100 mil habitantes:** Este indicador muestra un comportamiento similar al de los indicadores de incidencia y prevalencia. Los expertos coincidieron en señalar que el indicador sobre mortalidad general es el que muestra mayores rezagos. La Meta para el 2015 es de 3.5 y se observa que para el 2004 el indicador se encuentra marginalmente por debajo de 4.5. Sin embargo, se subrayó que este indicador es el que refleja con mayor lentitud los efectos de política pública, ya que es el último eslabón en la cadena del VIH/SIDA.
- f) **Razón de casos nuevos de SIDA detectados en hombres por uno de mujer:** De acuerdo con los datos agregados, la tasa de masculinidad de la enfermedad era de 6.1 en 1990. Para 2003 se redujo a 4.4. La tasa de mortalidad de hombres se ha reducido a partir de 1995 en casi 10 puntos, mientras que aquella de mujeres ha crecido constantemente, aunque a tasas muy bajas, lo cual explica el decremento mencionado en la tasa de masculinidad.

**Localización de los casos de VIH/SIDA en el país**

La mortalidad en hombres y mujeres tiende a ser mayor en los estados del sur, fronterizos, así como en la ciudad de México. Para la mortalidad en hombres, las brechas entre estados son notorias. Mientras que Zacatecas reporta una tasa de mortalidad menor a 5 casos por 100 mil habitantes, en el caso de Veracruz y Baja California Norte, ésta se encuentra por encima de los 30 casos. En el caso de la mortalidad en mujeres las brechas son menores, pero relevantes. Mientras Querétaro

muestra alrededor de 1 caso por 100 mil habitantes, Baja California Sur y Veracruz tienen alrededor de nueve casos.

### Cobertura universal de antirretrovirales (ARV)

El comportamiento de la tasa de mortalidad por VIH/SIDA, se dijo, se encuentra directamente asociada a las tasas de cobertura de tratamientos ARV. Para el 2004 se contó ya con una cobertura universal de tratamiento, resultado de las coberturas por parte de las instituciones de seguridad social, así como de la población no asegurada. Esto implica que las tasas de mortalidad tenderán a decrecer en los años siguientes, como lo establecen los análisis predictivos sobre el tema.

Sin embargo, la diferencia en la calidad de los tratamientos entre las entidades del país es todavía considerable. Se destacó que los estados que muestran menores indicadores de calidad, son justamente los que reportan una mayor tasa de mortalidad asociada al VIH/SIDA, lo que sugiere que aumentar la calidad es una tarea inmediata para la consecución de la Meta 7.

En cuanto a la naturaleza de los datos, hay un problema de subregistro en el reporte de prevalencia del VIH en la población, lo que implica que la demanda de medicamento excede el valor esperado. Por ejemplo, se estima que en el Distrito Federal la cobertura neta no alcanza el 50 por ciento de la población que lo requiere. Esto es, el 100 por ciento de quienes demandan el medicamento lo obtienen, pero menos del 50 por ciento de quienes lo requieren, lo demandan.

### Uso de condón

Un tema central es el de la prevención, en particular el uso de condón, particularmente entre la población más joven. El uso del condón en la población joven de México sigue siendo reducido. Por otro lado, el uso de 50.9 por ciento en el caso de los hombres está sobreestimado, dada la discordancia respecto al uso reportado en mujeres (22.9 por ciento). El uso del condón entre todos los grupos de edad se ha incrementado en los últimos años, particularmente en el segmento de edad 14-19.

### Retos y propuestas

Aunque la tasa de mortalidad por SIDA seguirá creciendo en los años siguientes, la cobertura de medicamentos antirretrovirales y la ampliación de la cultura del uso del condón permiten prever que esta enfermedad se estabilizará y reducirá a partir del 2010.

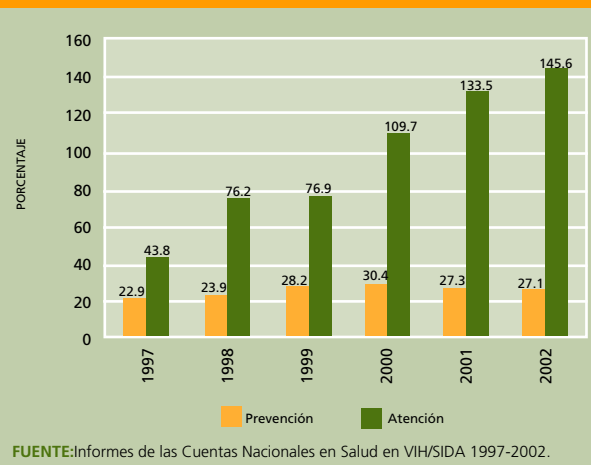
Como se ha visto, México presenta una situación de epidemia concentrada, en particular en el grupo de HSH, aunque gracias a las acciones tomadas es justamente este grupo el que presenta mayores decrementos en los indicadores. De este modo, las tareas de atención futura deberán centrarse en los grupos poblacionales que presentan crecimiento en los indicadores: mujeres, migrantes y UDI. Asimismo, deberá ponerse especial atención en las entidades con mayor incidencia y menor calidad en los servicios, y particularmente en las ciudades fronterizas.

En este contexto los expertos presentaron el escenario de retos y propuestas. Se dijo que es fundamental fortalecer

el desarrollo de estrategias preventivas y lograr una mayor equidad en la distribución de los recursos dirigidos a esta acción que requiere elevar la cantidad de recursos destinados a esta acción, ya que en los últimos años éstos no han aumentado (Gráfica 4.10).

Sin embargo, también se subrayó que se debe mantener el incremento observado en el presupuesto destinado a la atención de portadores de VIH y enfermos de SIDA. Las propuestas en materia de atención se exponen en el Recuadro 4.6.

**Gráfica 4.10** Gasto público en VIH/SIDA 1997-2002  
Millones de USD



### Recuadro 4.6

Propuestas para la atención a personas que padecen de VIH/SIDA

- Mantener la cobertura universal de tratamiento antirretroviral.
- Mejorar la calidad de la atención para la personas afectadas por el VIH/SIDA, en un marco de respeto a la diversidad y a los derechos humanos.
- Disminución del estigma y la discriminación relacionados con la enfermedad, ya que se consideran factores que dificultan los esfuerzos de prevención y atención.

### Recuadro 4.7

Calidad de la información sobre VIH/SIDA

- Se debe mejorar la calidad de los datos de incidencia, prevalencia y mortalidad mediante la continuación de las políticas de corrección de subregistros.
- Generar indicadores de prevención.

### Recuadro 4.8

Compra y producción de medicamentos

- En México se paga veinte veces más por los mismos medicamentos que los países africanos, o Brasil. Esto requiere de una reformulación de las políticas de compra y producción.
- Se paga cuatro veces más por una prueba de Elisa que lo que se pagaba antes con la compra consolidada. Se debe reformular la política de mercado de pruebas. Existen pruebas tecnológicamente más avanzadas que resultan más rápidas, portátiles y baratas.

## 6. Combate al paludismo y tuberculosis

### Paludismo

Ha habido cambios notables en el avance del control del Paludismo, que actualmente presenta una incidencia de poco más de tres casos por cada 100 mil habitantes, lo que se ha logrado, se dijo, mediante la implementación de estrategias efectivas y de bajo costo.

Como los principales aspectos que han contribuido al éxito en el combate al paludismo se subrayaron: el cambio de estrategia en los esquemas de controles que eliminó el uso del DDT para sustituirlo por piretroides; la realización de acciones intensivas y simultáneas que permitió reducciones significativas en el control de la enfermedad; la participación de la comunidad en el saneamiento y mejoramiento de las viviendas, así como la coordinación de acciones con los países colindantes del Sur.

En la actualidad, se desarrolla una estrategia de tratamiento focalizado basado en la estratificación epidemiológica de localidades. Esta estrategia responde a que el paludismo es de susceptibilidad universal, sin embargo, su transmisión es restringida (focalizada).

Los casos de paludismo en las entidades federativas se han reducido notablemente. Mientras que en 1990 se presentaban 44,513 casos en un total de 11,008 localidades de 29 estados, en el 2004 la cifra había disminuido a 3,406, afectando únicamente a 1,284 localidades de 14 entidades federativas. Los focos residuales en el país se encuentran en la costa del pacífico.

Debido al éxito en el combate de esta enfermedad no se realizaron muchas propuestas, salvo mantener las estrategias que han probado éxito, así como mantener la mejora continua de la vigilancia epidemiológica, a fin de detectar brotes oportunamente.

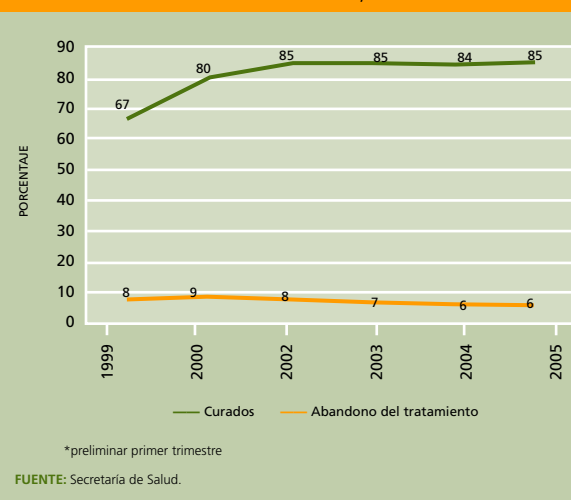
### Tuberculosis

El avance en materia de tuberculosis (TB) expuesto durante el seminario muestra que a diferencia del paludismo, todavía queda camino por recorrer. La situación descrita al momento de la celebración del seminario fue la siguiente:

- 14,443 casos y 2,082 muertes en el 2004 (\*preliminar)
- 531 casos farmacorresistentes acumulados
- 15 por ciento de casos de TB asociados a diabetes mellitus
- 10 por ciento de relación TB/SIDA
- Alto riesgo de población migrante (interna y externa)
- Falta de socialización del tema

Los ponentes señalaron que el Programa de Prevención y Control de la Tuberculosis ha mostrado resultados. Como ejemplos se mencionó la reducción de la morbilidad en 15 por ciento de 2000 a 2004, y de la mortalidad en 29 por ciento durante el mismo periodo. También se subrayó el aumento que se ha venido observando en la curación de la enfermedad, así como la reducción en el abandono del tratamiento (Gráfica 4.11).

**Gráfica 4.11** Pacientes curados y con abandono de tratamiento contra la tuberculosis, 1998 – 2005\*



El Programa en cuestión contiene diversos componentes. Para facilitar su comprensión, se expusieron los indicadores y su ponderación para la integración del índice para medir el desempeño del Programa, que son: cobertura de la detección (20 por ciento), diagnóstico oportuno (15 por ciento); seguimiento adecuado (25 por ciento); productividad de laboratorio (10 por ciento), y curación (30 por ciento). Aunque estos factores son los que se miden, el programa incluye más acciones, como la investigación, la participación de la comunidad y la movilidad social, así como acciones de evaluación y mejora continua.

### Recuadro 4.9 Áreas de oportunidad en el combate a la tuberculosis

- 1 Mantener la sostenibilidad de los logros actuales, intensificar en áreas y grupos de riesgo
- 2 Consolidar el componente social y reforzar el plan estratégico de movilización social
- 3 Estudio nacional de prevalencia de farmacorresistencia en TB
- 4 Atención a casos farmacorresistentes
- 5 Reforzar las acciones para atención de coinfección TB/SIDA
- 6 Mantener la capacidad técnica y humanística del personal
- 7 Fortalecer la atención de TB en niños y grupos vulnerables
- 8 Reforzar la investigación operativa local

#### **Ponentes del seminario:**

#### **El camino hacia la sustentabilidad ambiental**

Celebrado en la UIA.

##### **Dr. Ricardo Sánchez**

Director General para América Latina y El Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

##### **Dra. Patricia Koleff**

Directora Técnica de Análisis y Prioridades, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad

##### **Dr. Ernesto Enkerlin**

Presidente de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

##### **Dr. Gerardo Ceballos**

Investigador del Instituto de Ecología de la UNAM

##### **Dr. Francisco Takaki**

Director General Adjunto de Normatividad del INEGI

##### **M. en C. Alberto Sandoval**

Gerente de Inventario Forestal y Geomática de la Comisión Nacional Forestal

##### **Dr. Carlos Muñoz Piña**

Director General de Investigación en Política y Economía Ambiental del Instituto Nacional de Ecología

##### **Biól. Julia Martínez**

Coordinadora del Programa de Cambio Climático del Instituto Nacional de Ecología

##### **Dr. Odón de Buen**

Consultor Internacional

##### **Dr. Carlos Gay**

Director del Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM

##### **Dr. Rodolfo Lacy**

Investigador, Centro Mario Molina de Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente

##### **Dra. Cristina Cortinas de Nava**

Consultora Ambiental

##### **Dr. Víctor Gutiérrez Avedoy**

Director General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental del Instituto Nacional de Ecología

##### **Dr. Víctor Hugo Páramo Figueroa**

Director General de Gestión Ambiental del Aire del Gobierno del Distrito Federal

##### **Ing. Antonio Fernández Esparza**

Socio-Director del Centro de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable

##### **Dra. Marisa Masari Iriart**

Investigadora Titular del Departamento de Ecología de la Biodiversidad del Instituto de Ecología

##### **Dr. Nahum Ahmed García Villanueva**

Coordinador de Hidráulica del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

##### **Dra. Clara Salazar**

Profesora-Investigadora de El Colegio de México

##### **Dr. Alfonso Iracheta**

Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense

##### **Mtro. Carlos Anzaldo**

Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable del Consejo Nacional de Población

# El camino hacia la sustentabilidad ambiental

Para abordar lo expuesto en este seminario, la presente sección se dividió en seis partes: conservación de la biodiversidad, reforestación, cambio climático, contaminación urbana, agua y saneamiento, y asentamientos precarios.

## 1. Conservación de la biodiversidad

Durante el seminario se dijo que México es uno de los países del mundo con mayor diversidad y riqueza ecológica, pero enfrenta retos importantes para protegerla. La biodiversidad se ve amenazada por la fragmentación de los bosques, la degradación del hábitat, la contaminación, la captura, colecta y comercio ilegal de fauna y flora silvestres, así como por el cambio climático global. Se subrayó que existen ecosistemas completos en gravísimo peligro de desaparición, como las selvas altas, y que continúa la pérdida de poblaciones y especies prioritarias y clave (como los perros llaneros de Chihuahua y la vaquita marina, entre otros).

La apertura de tierras para la ganadería, prácticas agrícolas industrializadas no acordes con las extensiones del país y la introducción subsidiada de especies de pastos no nativos en los trópicos y en las regiones áridas han tenido consecuencias negativas para el medio ambiente.

Asimismo, existe un círculo vicioso en que se estructura la relación entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Cerca del 25 por ciento de la población del país es rural y depende en gran medida de la agricultura. Las actividades

de estas poblaciones no sólo tienden a ser de muy baja productividad, sino que son agresivas al medio ambiente. En las áreas protegidas habita una población campesina que se caracteriza por actividades básicamente primarias o de apropiación de los recursos de manera directa. Por ejemplo, en las RPC, la población con alta o muy alta marginación representa el 51 por ciento del total. Por su parte, en las ANP la tasa de alta o muy alta marginación alcanza el 65 por ciento.

El tema del desarrollo sustentable involucra lo que se ha dado por conocer como las tres 'E': Ecología, Economía y Equidad. El vínculo entre estas tres áreas es inevitable frente al deterioro de las fuentes de generación de ingresos vincu-

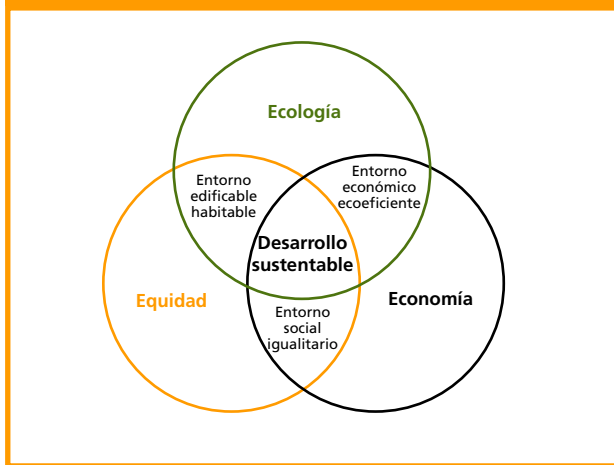
ladas a los recursos naturales, y su agravamiento ante problemas de inequidad social (Esquema 5.1).

De esta forma, durante el seminario se definió al desarrollo sustentable como aquel que contemple simultáneamente un entorno social igualitario, un entorno económico eficiente en términos ecológicos, y un entorno edificable y sensible al bienestar social y ecológico. En consecuencia, se dijo que la conservación es un proceso participativo para proteger, manejar y restaurar la biodiversidad incluyendo los procesos ecológicos, los cambios naturales y los servicios ambientales.

Las premisas en que se basa la estrategia de Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, (CONANP) para fomentar la conservación son dos. La primera es que la gente que habita los ecosistemas naturales es la solución para los problemas de conservación. La segunda es que la riqueza biológica es la respuesta a los problemas de marginación. Por ello, la estrategia que se ha seguido consiste en fomentar la conservación mediante acciones que generen ingresos a la población. Ésta involucra tres programas eje, que son: el *Programa de Desarrollo Regional Sustentable* (PRODERS), cuya planeación es participativa e involucra la elaboración de estudios y proyectos, así como la capacitación; el *Programa de Empleo Temporal* (PET), mediante el cual se realizan obras de infraestructura física para la restauración, manejo y conservación; y el *Proyecto de Espacios Públicos de Concertación Social para Procesos de Desarrollo Sustentable Local* del PNUD, que genera espacios públicos de participación social.

Se destacó que a pesar de los avances logrados, todavía se requiere mantener, ampliar y consolidar la inversión en conservación para el desarrollo.

**Esquema 5.1** Áreas involucradas en el logro del desarrollo sustentable



## 2. Reforestación

En los últimos 10 años, en América Latina y el Caribe se han perdido casi 50 millones de hectáreas. Tan sólo en el ecosistema más importante del continente, la Amazonia, las hectáreas perdidas ascienden a 2.5 millones. América Latina ha tenido en los últimos años los ritmos de deforestación más altos del planeta.

Se señaló que en México continúan las tasas de deforestación masiva, aunque hay algunos signos positivos. La superficie de conservación y manejo sustentable ha crecido sensiblemente, alcanzando en 2004 el 9.1 por ciento de superficie bajo conservación y el 10.2 por ciento en unidades de manejo sustentable. En parte, este logro se debe a décadas de trabajo cartográfico y estadístico para la identificación puntual de zonas de riesgo.

El país cuenta con información acumulada de 40 años, lo que permite conocer con precisión las tasas de deforestación nacionales, su ubicación y sus consecuencias. Entre 1961 y 2001 se han elaborado cuatro inventarios forestales nacionales. Cada uno ha ido mejorando al que lo precede, además de que para el último ya se usaron imágenes satelitales. Esta información se sintetizó en el *Inventario Nacional Forestal y de Suelos 2005*, que consta de tres series tempo-

rales: la serie I corresponde a la década de los ochenta, la serie II cubre hasta la segunda mitad de los noventa, y finalmente, la serie III abarca hasta el 2005. Otra importante medida en términos de información es el *Monitoreo Forestal*, que es un programa de seguimiento realizado mediante la comparación de imágenes de satélite de dos o más años.

Con la información disponible se ha avanzado al punto de permitir el establecimiento de un diagnóstico preciso a un nivel de desagregación insospechado en años anteriores. Estos avances han permitido una evaluación más concreta sobre la magnitud del problema de deforestación.

### Recuadro 5.1 Conceptos para entender las dinámicas de cambio forestal

- **Vegetación primaria** es aquella que se encuentra en su estado original.
- **Vegetación secundaria** es aquella generada a partir de la intervención del hombre o después de procesos de deforestación. Se trata de plantas invasoras, que carecen de la misma calidad de las plantas originales.

- **Pérdida** es cuando la vegetación primaria o secundaria pasa a uso de tierra.
- **Alteración** es cuando la vegetación primaria pasa a ser vegetación secundaria, o cuando la vegetación secundaria, dentro de su misma condición secundaria, bajó su estado de sucesión (arbóreo a arbustivo o arbustivo a herbáceo).
- **Recuperación** es cuando la vegetación secundaria se convierte en primaria; cuando la secundaria se recupera dentro de su misma condición secundaria, pero pasando a un estado de sucesión mayor (arbustivo a arbóreo o herbáceo a arbustivo); o cuando los usos de la tierra pasan a ser vegetación secundaria.

El país perdió un promedio anual de 405 mil hectáreas de zonas boscosas entre 1993 y 2002, además de que la calidad de la vegetación disminuyó (Cuadro 5.1). Se dijo que según el Programa de la Evaluación de los Recursos Forestales (FRA) la tendencia de deforestación entre 1993 y 2005 muestra que las tasas de deforestación se han reducido sensiblemente, aún cuando sigan siendo relativamente elevadas: el promedio anual de deforestación para el periodo 2000 a 2005 se calcula en 314 mil. En términos globales, las áreas de bosque se redujeron en 6.9 por ciento de 1990 a 2005, mientras que las áreas de otras tierras boscosas tuvieron una reducción de 3.8 por ciento para el mismo periodo.

**Cuadro 5.1** Resumen de la dinámica de cambio 1993 - 2002

Hectáreas promedio por año en el período	
Pérdida	455,266.00
Recuperación	50,078.00
<b>Total Pérdida</b>	<b>405,188.00</b>
Disminución de calidad	547,324.00
Mejora de la calidad	267,402.00

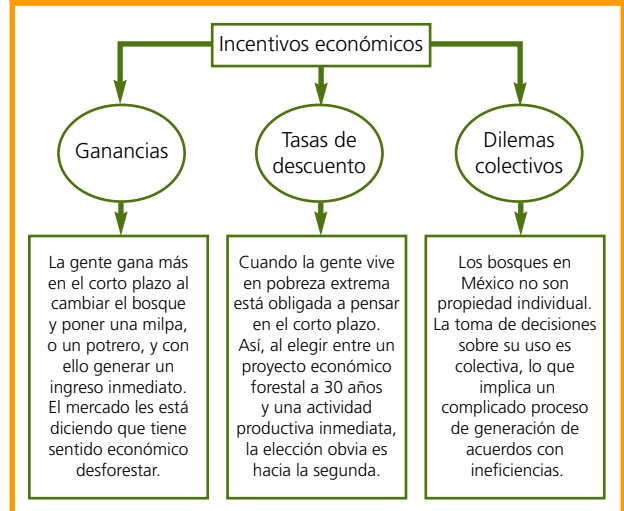
**FUENTE:** Comisión Nacional Forestal. Cifras antes de la calibración de área que pide la FAO para el reporte FRA2005.

### La economía de la deforestación

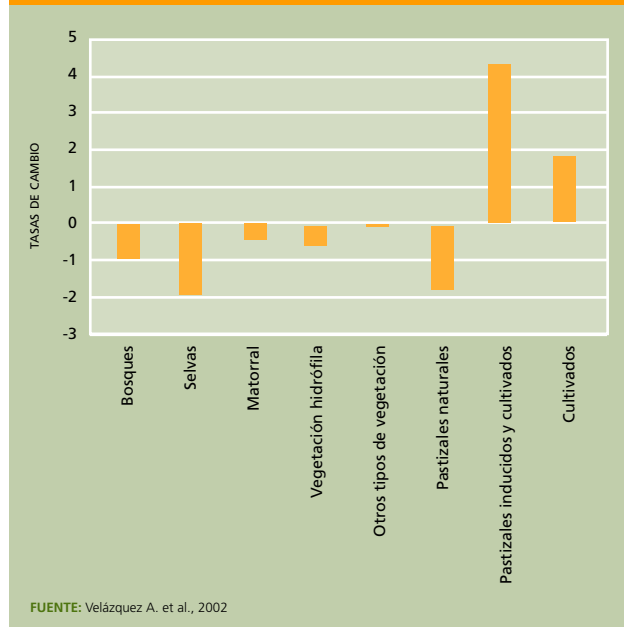
La deforestación es resultado de decisiones económicas individuales sobre el uso del suelo. Los incentivos a la deforestación mencionados durante el seminario se exponen en el esquema 5.2. Además de éstos, existen fallas de mercado que generan externalidades negativas que imponen problemas serios a la sustentabilidad ambiental. El efecto de la acumulación de las decisiones económicas de quienes habitan las zonas forestales, con las fallas de mercado y de política pública (como subsidios que afectan al medio ambiente) es negativo (Gráfica 5.1.)

Se mostró evidencia estadísticamente significativa que establece una correlación negativa entre: (i) la deforestación y la pendiente del terreno; (ii) la deforestación y la distancia respecto a un poblado o ciudad; (iii) la deforestación y el rendimiento del maíz. Por el contrario, la evidencia empírica demuestra que la deforestación se incrementa con la margi-

**Esquema 5.2** Incentivos a la deforestación



**Gráfica 5.1** Tasa de cambio de uso de suelo en México, 1993-2000



nalidad y la mayor población de pinos, encinos y selvas. Con base en esta evidencia, es posible identificar las áreas con mayor riesgo de deforestación futura.

Durante el seminario se propuso la elaboración una estrategia global de conservación que contemple las fallas identificadas en el mercado, así como el control de las variables de mayor incidencia en la población boscosa. Se dijo que es necesaria la implementación de un programa en el que los costos ambientales sean distribuidos entre quienes tienen preferencias de consumo más intensas hacia los bienes provistos por la naturaleza, ya que es fundamental que la escasez de los recursos naturales, boscosos e hidrológicos, sea incluida en los costos de productores y consumidores. La idea es que el mercado juegue a favor de la conservación, y del ahorro de tierra y agua.

Asimismo, se mencionó la importancia de continuar focalizando las políticas de conservación y reforestación en las áreas con mayor marginación, que son también las zonas más boscosas. Se subrayó la necesidad de rediseñar las políticas de subsidios agrícolas que actualmente están

generando incentivos al deterioro ambiental, como el subsidio eléctrico para el bombeo agrícola, que incentiva la extracción de agua del subsuelo, siendo que los mantos acuíferos del país están sobre explotados.

### 3. Cambio climático

A partir de la década de los ochenta el planeta se ha calentado a tasas muy superiores a las observadas a lo largo de los 150 años previos, lo que genera importantes riesgos ambientales como las inundaciones, la sequía y la desertificación. El calentamiento global implica una afectación potencial en la producción esperada de alimentos, así como la distribución de agua potable para consumo humano. Los cambios en las temperaturas podrían incidir en la salud, así como en la producción industrial y energética.

Se explicó que existe evidencia de que la variación climática de la tierra es consecuencia del efecto invernadero, que se explica por la acumulación de gases en la troposfera. De entre estos gases, el de mayor incidencia es el bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

La emisión de gases se asocia al nivel de desarrollo y al tamaño poblacional, aunque esta relación no es perfecta, lo que sugiere que la emisión de gases con efecto invernadero no parece ser necesariamente una consecuencia inevitable del desarrollo económico y demográfico.

Se mencionó que México es el décimo emisor de CO<sub>2</sub> en el mundo, aunque su intensidad energética se pronostica a la baja, al igual que para la mayor parte de los países industrializados. En el país, las emisiones de CO<sub>2</sub> asociadas al consumo de energía se distribuyen de forma distinta por sectores económicos. Claramente, el transporte, la generación eléctrica y la industria son los sectores más contaminantes. Más de tres cuartas partes de la electricidad consumida se genera aún mediante la quema de combustibles fósiles. En términos comparativos, los impactos ambientales de la generación de electricidad en México son altos. Por ejemplo, Brasil emite una cuarta parte de lo que emite México, aún cuando tiene el doble de población.

Los estudios de vulnerabilidad realizados para México indican que derivado del calentamiento global se encuentran en riesgo de inundación unos 10 mil kilómetros cuadrados de costas, en la zona de Tabasco y el sur de Veracruz, lo que implica graves vulnerabilidades productivas, por ejemplo, en el caso del maíz. Otros efectos del cambio climático detectados en los estudios son:

1. Creciente desertificación en el centro y el norte del país.
2. Reducción del potencial agrícola.
3. Dificultades para suministro de agua a poblaciones;
4. Inundaciones en planicies costeras;
5. Incremento de eventos hidro-meteorológicos extremos;
6. Afectación general a sistemas forestales (mayor incidencia de incendios) e hidrológicos;
7. Pérdida de biodiversidad.

Aún en las condiciones climáticas actuales, se observa una gran vulnerabilidad a la sequía y la erosión en México. Se mencionó que de presentarse un cambio climático, el 48.21 por ciento del país resultaría muy afectado. Considerando los procesos de desertificación y sequía meteorológica, este efecto se acentuaría especialmente al norte y en las regiones más densamente pobladas.

Así, no se puede restringir el tema del medio ambiente a asuntos de conservación o uso eficiente de la energía. El cambio climático debe ser incluido como una variable importante dentro de todos los programas de desarrollo y generación de alimentos. Por ello, se subrayó como urgente el que los países tomen medidas para la reducción de gases que contribuyan al calentamiento global. Las acciones que México está tomando, pero que pueden todavía mejorarse, son el uso más eficiente de la energía (electricidad, procesos térmicos para la transformación y co-generación, y para el transporte) y el aprovechamiento de energías renovables, como la solar, la bioenergía, el viento, la geotermia, entre otras. Una acción que destaca para aumentar la eficiencia en el uso de electricidad son los ahorros de energía con la modificación de refrigeradores.

México ha avanzado enormemente en hacer más eficiente el uso energético en los últimos años. Estos avances han derivado en cerca de 2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> evitadas tan sólo en la Ciudad de México y su área metropolitana. No obstante, sobreviven áreas con usos ineficientes de electricidad, motivados principalmente por la *terciarización* de la economía y el diseño no-ambiental de edificios.

También se mencionó que en México no existe una evaluación de la riqueza en energías renovables como la energía solar, eólica y de biomasa. El diagnóstico sobre energías renovables es optimista en cuanto a sus potencialidades, pero francamente pesimista en términos de sus posibilidades de uso, en virtud de barreras institucionales y políticas públicas.

Por su parte, las empresas productoras de energía, PEMEX y CFE, no han establecido metas oficiales de reducción de CO<sub>2</sub> y no están participando en iniciativas internacionales de investigación para desarrollar tecnologías que mejoren su desempeño ambiental.

Finalmente, se subrayó que las políticas públicas sobre transporte deben redefinirse. El transporte es una de las principales fuentes de gases con efecto invernadero. Sin embargo, la regulación existente da incentivos al uso de fuentes de transporte individual (construcción de distribuidores viales, precios de gasolina subsidiados) y de equipos altamente contaminantes (autorización de autos ilegales en malas condiciones).

**Recuadro 5.2** Alternativas para la reducción de emisiones de bióxido de carbono en México

- Aumentar su eficiencia energética mediante ahorros.
- Control de fugas.
- Cambio tecnológico para la generación eléctrica con gas natural.
- Utilización de fuentes renovables de energía.
- Modernización del transporte.
- Puesta en marcha de más acciones de reforestación.
- Elaboración de procedimientos para el monitoreo de CO2.
- Elaboración de Manifestaciones de Impacto y Riesgo Ambiental (con participación pública).
- Incorporación de PEMEX al GGFRP (*Global Gas Flaring Reduction Partnership* del WBG).
- Definición de la Apertura Programática del sector ambiental, incluyendo cambio climático en la Agenda de Transversalidad.
- Elaboración de reglamento y/o NOM's para: Cambio Climá-tico, emisión de gases de efecto invernadero, mercadeo de bonos y créditos de carbono.
- Creación de un mercado local de CO2.
- Ampliación del mercado virtual de CO2 de PEMEX a CFE, o del sector petroquímico al eléctrico.
- Definición de una *Estrategia Binacional Fronteriza MEX-EUA* para el secuestro de carbono.
- Realización de estudios formales para la creación de un carbo ducto colector en la planicie costera del Golfo de México.

**4. Contaminación urbana**

Según datos presentados en el seminario, mismos que tienen como fuente a la OMS, más de 800 mil personas en el mundo mueren prematuramente cada año y millones sufren enfermedades respiratorias y cardiovasculares debido a la contaminación del aire; más de 100 millones de personas en América Latina y el Caribe están expuestas a concentraciones de contaminantes del aire que rebasan los límites establecidos por la OMS; y varios millones de personas están expuestas a la contaminación en interiores (90 por ciento dentro de edificios).

En cuanto a México, durante el seminario se insistió que el panorama sobre contaminación urbana no es optimista. Se dijo que parte del problema se debe a la complejidad en las relaciones institucionales de las agencias involucradas en la llamada 'agenda gris'. Existen problemas de coordinación y generación de políticas consensuadas para el manejo de contaminantes y sustancias; la regulación crece sin un enfoque coordinado (intra, intersecretarial e intersectorial); los gobernados desconocen sus obligaciones en materia ambiental; las reglas no se cumplen y persisten las prácticas ilegales.

El problema de la contaminación urbana no se reduce a la Zona Metropolitana del Valle de México, sino que se ha extendido a otras ciudades con actividades industriales. Las

**Recuadro 5.3** Panorama de la contaminación urbana en México

- Miles de toneladas de materiales peligrosos circulan en plantas de proceso en el país;
- 5,000 establecimientos son de alto riesgo.
- Más de 30 millones de personas viven en zonas donde se exceden las normas de calidad del aire.
- Se emiten al año más de 8 millones de toneladas de contaminantes atmosféricos de diversos grados de toxicidad.
- 300 sitios están contaminados, lo que representa 200 mil hectáreas afectadas por residuos sólidos.
- Existe un número indeterminado de tiraderos a cielo abierto periódicamente incendiados.

**Cuadro 5.2** Zonas metropolitanas que suelen incumplir la NOM de calidad del aire

Zona Metropolitana	Población	No. días fuera de norma
Valle de México	17,942,172	332
Guadalajara	3,677,531	155
Monterrey	3,243,466	100
Tijuana	1,274,240	9
Juárez	1,187,275	27
Toluca	1,151,651	77
Mexicali	549,873	123
Subtotal	26,564,693	
Otras zonas urbanas	36,669,860	
Total de zonas urbanas	63,234,553	

**FUENTE:** Grupo de trabajo para mejorar la calidad de los combustibles, 2005.

concentraciones horarias de ozono en las ocho ciudades más grandes del país suelen incumplir la NOM de calidad del aire (Cuadro 5.2). Además, se desconoce la situación de la totalidad de las ciudades, ya que no todas cuentan con sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

Se mencionó que en las principales áreas urbanas del país actualmente circulan más de 18 millones de vehículos. De éstos, entre 2.5 y 5 millones funcionan con tecnologías obsoletas, poco mantenimiento, altas emisiones de contaminantes y alto consumo de combustible. Además, casi la mitad del parque vehicular regular no cuenta con tecnologías de control de emisiones, por lo que la contribución de los vehículos automotores a la contaminación atmosférica en las ciudades es significativa.

De este modo, el reto en México es doble. En primer lugar, se requiere diseñar e implementar acciones para la reducción de la contaminación atmosférica urbana. En segundo lugar, es necesario que los centros urbanos en México cuenten con sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

Entre las propuestas ofrecidas por los expertos para el manejo apropiado de los contaminantes urbanos destacan:

- Auditar las redes de monitoreo atmosférico para garantizar el funcionamiento y calidad de los datos;
- Establecer redes de monitoreo de la calidad del aire en ciudades con más de 200 mil habitantes;
- Desarrollar y actualizar los inventarios de emisiones;
- Contar con un área de modelación de calidad del aire que permita evaluar las acciones que se pretendan introducir en las ciudades para seleccionar las más rentables;
- Establecer programas de verificación vehicular dinámica y recambio de convertidores catalíticos en todas las entidades;
- Propiciar la renovación de la flota vehicular hacia vehículos con tecnología de bajas emisiones;
- Promover los sistemas de transporte público de pasajeros masivo con sistemas limpios y eficientes y renovar las flotas de transporte público de pasajeros y de carga de mediana y baja capacidad;
- Promover el transporte de pasajeros no motorizado;
- Propiciar la reducción de emisiones en el sector industrial mediante: El cambio de combustibles líquidos a gaseosos, introducción de tecnologías de control, una mayor eficiencia de los procesos productivos, programas de autorregulación, auditoría ambiental y verificación industrial; y
- Promover el crecimiento inteligente de las ciudades, vinculando los planes de desarrollo urbano con el transporte y la calidad del aire.

Los expertos coincidieron en la necesidad de generar indicadores importantes para un mejor diagnóstico y monitoreo de los niveles de contaminación urbanos, entre los que mencionaron: número de ciudades que cumplen con las normas de calidad del aire, que cuentan con red de monitoreo auditada y con información al público, con una verificación de emisiones vehiculares dinámica y con un programa de recambio de convertidores catalíticos.

## 5. Agua

Los retos para México en materia de agua trascienden lo establecido en la Meta 10, ya que existen asignaturas pendientes con relación al manejo de los organismos operadores del agua, su calidad y tratamiento, sus efectos en la salud, y la expansión del abastecimiento. En el seminario se dijo que las fuentes de abasto de agua son escasas, el tratamiento de agua residual deficiente y los depósitos para desechos sólidos insuficientes. Se subrayó que también existen importantes retos en materia de monitoreo ambiental, que o no sucede en muchos lugares del país, o se realiza con metodologías antiguas y rebasadas. Además, se dijo, la información suele manejarse como confidencial.

### Cobertura y calidad del agua

Según los expertos, para 2015 en México se deberá proporcionar nueva cobertura a 12.5 millones de habitantes urbanos y a 3.21 millones de habitantes rurales. El agua se está transformando en un recurso no renovable como consecuencia de la pérdida de calidad en su ciclo, y del crecimiento poblacional acelerado. Su uso en las ciudades se ha incrementado, lo que ha impuesto presiones sobre su calidad en cuanto a sus parámetros físicos (temperatura, la acidez, y la turbidez), químicos y biológicos (sales, nitrógeno, y fósforo, metales pesados y residuos orgánicos).

En México existen zonas con serios problemas de calidad del agua, las que se concentran principalmente en el centro del país. México es donde más se riega con aguas negras y tratadas en el mundo. Asimismo, en el país se recupera muy poca del agua de lluvias y, de ésta, la mayor parte se dedica al riego por inundación de actividades agrícolas de temporal. Al año llueven 1,500 Km<sup>3</sup> de agua, de cuales se evaporan 1,100 y sólo se recuperan 400.

### La gestión del agua y los problemas asociados al esquema tarifario

En el seminario se dijo que el país carece de una Política de Estado en materia de agua, además de una cultura de su cuida-

do. Si no se cobra, no se paga, y no es posible suspender el servicio a quien no paga. La falta de pago, inclusive por parte de entidades gubernamentales y aunada a una alta incidencia de subsidios, ha generado procesos de descapitalización e insolvencia financiera de los organismos operadores de este fluido.

La distribución del agua es un monopolio natural que, como cualquier otro, debe regularse adecuadamente. Con el fin de lograr un manejo eficiente del agua, la pregunta relevante es si el Estado debe dirigirse hacia una política de regulación, o a la gestión de organismos operadores. Éstos, se dijo, se caracterizan por su poca eficiencia. El Cuadro 5.3 sintetiza la situación actual y deseable con respecto de varios indicadores relacionados con la gestión del agua.

**Cuadro 5.3** Eficiencia actual y deseable en el manejo del agua

Eficiencia global 39% (75)	Eficiencia comercial 69% (99)	Empleados por cada 1000 tomas 7 (5)
Eficiencia física 56% (76)	Micromedición 42% (95)	Recaudación por concepto de agua \$178.4/hab/año (297)
Agua no contabilizada 44% (24)	Facturación/m <sup>3</sup> \$2.15 (5.5-7)	Gasto por servicio de agua por familia \$56.8/mes (115)
Cobertura de agua potable 89.4% (97)	Recaudación/m <sup>3</sup> \$1.49 (5.5-7)	Costo unitario de producción /m <sup>3</sup> \$3.84 (4.5)
Consumo 176 l/hab/día (150)	Relación ingresos/egresos 0.56 (>1)	Tarifas varias (escalonada)
Cobertura alcantarillado 77.2% (97)	Tratamiento de aguas residuales 25% (90)	Porcentaje del ingreso para el pago de agua 13.5% (<15)

— Actual — Deseable

FUENTE: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Datos al 2003

**Recuadro 5.4** Acciones prioritarias en materia de agua

- Realizar diagnósticos técnicos y administrativos adecuados.
- Implantar programas de reducción de pérdidas permanentes.
- Sectorizar la red de agua potable.
- Rehabilitar y modernizar la infraestructura.
- Implantar la micromedición al 100 por ciento y mejorar la micromedición.
- Mejorar los padrones de usuarios y catastros de instalaciones.
- Desarrollar un esquema tarifario apropiado para cada operador.
- Contar y aplicar un sistema de costos por proceso.
- Erradicar la cultura del no pago y promover el cobro.
- Facturar por precio-consumo.
- Mejorar las capacidades institucionales.
- Establecer un programa de capacitación y certificación de técnicos y funcionarios.
- Lograr una adecuada coordinación técnica, financiera y administrativa dentro del organismo operador.
- Mejorar la gestión del organismo operador.
- Evaluaciones de calidad del agua más completas y con métodos modernos.
- Tratamiento y re-uso necesarios, pero con actitud cautelosa, considerando los riesgos a la salud.
- Establecer un marco regulatorio apropiado.

La ampliación de la cobertura y calidad del agua requieren de una mejora sustancial en los niveles de eficiencia global de los organismos operadores en las regiones de México, en las que existe una divergencia enorme. Un cruce entre la riqueza de los municipios y su desempeño en la gestión del agua permite concluir que no necesariamente los municipios más ricos son los que mejor manejan su agua. Existen municipios relativamente pobres con un manejo aceptable del agua: Ecatepec, Nuevo Laredo, Mazatlán, Durango, Jerez y Tepic. Del mismo modo, hay municipios con altos niveles relativos de riqueza que, no obstante, tienen un desempeño pobre: Ciudad del Carmen, Coahuila de Zaragoza, Distrito Federal, Naucalpan, Querétaro y Lázaro Cárdenas.

Por su parte, las tarifas son fundamentales en un sistema de gestión de agua, ya que constituyen incentivos que determinan la demanda, el consumo, montos y patrones temporales de recaudación. Asimismo, permiten financiar la operación y la inversión de infraestructura, al tiempo que distribuyen los costos totales de abastecimiento, conducción, distribución, descarga y tratamiento de aguas entre los usuarios. También pueden ser un instrumento que contribuya a ordenar el crecimiento urbano. En México, los subsidios indiscriminados que se han traducido en tarifas bajas han generado altos costos sociales en el largo plazo.

Se mencionó que las tarifas deben ser pensadas a partir de las características de la demanda, para que la estructura de tarifas sea flexible, permitiendo el cobro de tarifas bajas a los sectores de menores ingresos, y la discriminación de los consumidores con patrones de consumo elevados. Este esquema implicaría una mayor eficiencia costo-beneficio, así como la eliminación de subsidios entre quienes tienen muchas mayores posibilidades de consumo. Los principales objetivos de una política tarifaria que se mencionaron son:

**Recuadro 5.5** Diagnóstico de la estructura de tarifas por el servicio de agua

- Carencia de tarifas nacionales de referencia que contemplen costos de inversión y operación en aprovechamiento de fuentes, potabilización, conducción, macromedición, distribución, micromedición, colectores de drenaje, redes secundarias de drenaje, rehabilitación de infraestructura y tratamiento de aguas.
- No existe una relación clara entre tarifas y costos (eficiencia económica). El cobro es a través de derechos fijados por los congresos, no por medio de tarifas o precios que reflejen costos reales.
- La fragilidad estructural de los esquemas regulatorios hace que las tarifas se mantengan artificialmente bajas, al igual que la calidad del desempeño de los operadores.
- Las estructuras tarifarias son un mal endémico del sector del agua. Éstas son del tipo de bloques incrementales y los criterios utilizados para la determinación, tanto del número de bloques como de la longitud de cada uno de ellos, no siguen patrón lógico alguno, además de que la estructura tarifaria es compleja y confusa.
- El uso y abuso de las tarifas como argumento de campañas políticas estatales y municipales compromete sistemáticamente las finanzas y la calidad del servicio de los operadores.
- La estructura actual de tarifas puede ser regresiva en los casos en que varias personas de bajos ingresos comparten una sola toma.

- Eficiencia económica y maximización de beneficios netos sociales a largo plazo;
- Soluciones a problemas de escasez (física o derivada de fallas institucionales);
- Sustentabilidad y calidad ambiental;
- Equidad distributiva;
- Simplificación administrativa, transparencia y aplicabilidad;
- Bases para la autosuficiencia financiera; y
- Calidad en el servicio.

**Recuadro 5.6** Recomendaciones para la mejora de los sistemas operativos del agua

- Comisión Nacional del Agua: Regulación de los servicios (art 115):
  - Subsidios directos focalizados
  - Regulación ambiental
  - Promoción de inversiones privadas
  - Tarifas de referencia
  - Auditorías a operadores
  - Vigilancia eficaz
  - Sistema oficial de indicadores de desempeño
  - Sistema de monitoreo de la calidad del agua, playas y ecosistemas acuáticos
- Nueva Ley del servicio público de agua
- Regulación de monopolios naturales
  - Sociedades anónimas
  - Normas de servicio
  - Tarifas de referencia
  - Información, transparencia, participación.
- Formulación de la Ley de Coordinación Fiscal
- Revisión de la Ley de Aguas Nacionales

## 6. Asentamientos humanos

Los ponentes mencionaron como principales características del hábitat precario las siguientes: irregularidad en la tenencia de la tierra, ausencia de servicios básicos, espacio habitable insuficiente y estancia en viviendas con estructuras débiles y materiales poco durables, regularmente como consecuencia de que son edificadas por sus habitantes, con pocos recursos para adquirir materiales adecuados, así como con desconocimiento de las técnicas de construcción.

Algunas investigaciones señalan que la mitad de la población del país ha pasado por la experiencia de la irregularidad. Asimismo, existen mediciones que concluyen que alrededor del 70 por ciento del área urbana actual de la zona metropolitana de la Ciudad de México comenzó también como un asentamiento irregular. De acuerdo con datos de la Comisión de Recursos Naturales, entre 1990 y 1999 los asentamientos irregulares en suelos de conservación del Distrito Federal aumentaron en un 110 por ciento.

La pobreza de las ciudades mexicanas sigue creciendo o se mantiene constante. Se estima que entre 6 y 7 de cada 10 familias urbanas no cuentan con una oferta legal de suelo habitacional o vivienda. El mercado de suelo urbano legal está concentrado en el 20 por ciento de los hogares menos pobres.

Adicionalmente, el mercado de la vivienda en México es altamente especulativo y poco transparente. En consecuencia, expulsa por la vía del precio a la gente pobre, de tal modo que ellos se asientan en terrenos de muy poco valor comercial y pocas veces utilizables como colaterales crediticios.

El indicador acordado internacionalmente para la Meta 11 del Milenio (mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los tugurios) es la medición de la proporción de hogares con acceso a la tenencia de la tierra. Sin desconocer que la propiedad del suelo puede constituir un recurso estratégico para los hogares, se mencionó que es un riesgo implementar políticas basadas en el supuesto de que los derechos de posesión por sí mismos constituyen una garantía para salir de la pobreza. No hay evidencia empírica que sustente una relación positiva entre titularidad y la mejora en la calidad de vida.

### Recuadro 5.7 Propuestas sobre el mercado de la vivienda

- Generar esquemas de colaboración entre gobierno y sociedad para incrementar la oferta de suelo urbanizado para los pobres.
- Concentrar todos los subsidios para la vivienda (i.e. Oportunidades, Habitat, Infornavit, Fovissste) en un solo esfuerzo.
- Generar micro-créditos para la vivienda económica.
- Replantear la estructura institucional. Urge una política de suelo urbano.
- Garantizar que la Ley de Vivienda considere, por lo menos, la oferta de suelo, reconociendo la producción social de la vivienda y el papel de la mujer en la producción del hábitat precario.
- Vincular la legislación sobre desarrollo urbano con la legislación sobre vivienda.
- Profundizar la regularización de la tenencia de la tierra.

En ese sentido, Naciones Unidas opta por aproximarse a la población que reside en asentamientos precarios, mediante algunas de las características de alojamiento de los hogares: proporción de hogares con acceso al agua dentro de un radio de 200 metros; proporción de viviendas construidas con materiales permanentes; proporción de viviendas que cumplen con la normatividad local; proporción de hogares con drenaje y proporción de hogares con electricidad.

En las 347 ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional hay cerca de un 1 millón 641 mil viviendas precarias, en donde residen 8.1 millones de habitantes, que representan el 16.3 por ciento de ocupantes de viviendas en 1990. Para el año 2000 se tiene un total de 1 millón 671 mil viviendas precarias, en las que residen 7.4 millones de ocupantes que representan el 11.9 por ciento del total de ocupantes en viviendas particulares.

Si se retoma la idea de establecer como meta la reducción a la mitad del porcentaje de ocupantes en viviendas precarias y se parte del 16.3 por ciento de 1990, la meta para el año 2020 sería un porcentaje del 8.1 por ciento. Ello implicaría que para el 2000 México se encontraba en un 54 por ciento de avance. El país se encuentra, se dijo, en el camino correcto. Los resultados más favorables en términos relativos se observan en Aguascalientes, el Distrito Federal y Nuevo León, mientras que los rezagos se encuentran en Guerrero, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Cabe resaltar el caso de Baja California, que es la única entidad en donde lejos de que se haya disminuido el porcentaje de ocupantes en viviendas precarias, éste ha aumentado.

### Recuadro 5.8 Recomendaciones para lograr el cumplimiento de la Meta 11

- Consolidación de los Organismos Nacionales de Vivienda como instituciones eminentemente financieras.
- Fortalecimientos de los Organismos Estatales de Vivienda en la promoción, gestión y asignación de créditos, determinación de las necesidades de vivienda.
- Homologación de los criterios operativos en los programas de vivienda que tienen como población objetivo a las personas que tienen un ingreso de hasta tres salarios mínimos.
- Impulso a programas de ahorro.
- Apoyo a los programas de mejoramiento habitacional.
- Fortalecer la participación de organismos gremiales en asesorías técnicas a grupos comunitarios.
- Densificación de las áreas con potencial de uso urbano que ya cuentan con infraestructura y servicios.
- Fomentar la rehabilitación y re-uso de los inmuebles localizados en la zona central de las ciudades.
- Apoyar la diversificación de la oferta habitacional en el ámbito local, a favor de los programas de vivienda en renta y adquisición de vivienda usada, así como de vivienda progresiva.
- Impulsar el desarrollo de préstamos a corto plazo, para apoyar el pago de enganches, adquisición de materiales, así como la edificación de vivienda progresiva.
- Estimular la creación de reservas territoriales.
- Desarrollar mecanismos de control de precios del suelo.

# Cooperación internacional y desarrollo

**Ponentes del seminario:**  
**Cooperación internacional y desarrollo**  
Celebrado en el CIDE

**Dr. Antonio Ortiz Mena**

Profesor-Investigador del CIDE

**Dr. Gerardo Esquivel**

Profesor-Investigador del Colegio de México

**Dr. Enrique Espinosa**

Said y Asociados

**Dr. José Antonio Cerro**

Profesor-Investigador de la Universidad Iberoamericana

Las presentaciones e intervenciones realizadas durante el seminario celebrado en el CIDE para abordar el ODM 8 permitieron apreciar, entre otros:

- La historia de México en torno a los diferentes acercamientos que ha tenido hacia el comercio internacional y el desempeño de su economía en este aspecto;
- Los enfoques de instituciones y expertos hacia el comercio internacional como herramienta del desarrollo económico;
- Propuestas de políticas públicas para una mejor vinculación del desempeño comercial con el desarrollo económico y social;
- Algunos aspectos del *Informe de Avance 2005* con respecto de su avance en los términos del Objetivo 8;
- Cuestionamientos en torno a los indicadores utilizados en la medición de los avances del Objetivo 8 y propuestas para mejorarla;
- El debate entre modelos multilaterales y regionales de comercio y las ventajas que cada uno representa para México;
- El análisis comparado de comercio y desarrollo entre México y otras economías del mundo.

La discusión entre expertos y el público asistente derivó en un nutrido debate, entre cuyas conclusiones se destaca que:

- Si bien no puede decirse que la inserción de México en el comercio internacional ha generado pobreza, sí ha agudizado los problemas de desigualdad en el país;

- Un aspecto fundamental en la evaluación del desempeño de la apertura comercial son sus efectos en la productividad;
- No existen *recetas* únicas para lograr mayor desarrollo a partir del comercio internacional;
- El comercio es un medio y no un fin, y que las reglas multilaterales deben permitir las diversidades y estándares nacionales;
- Resulta fundamental una combinación adecuada de políticas de apertura con políticas públicas internas que faciliten la amplia distribución de las ganancias del comercio en las economías;
- Los organismos internacionales de comercio requieren de estructuras flexibles que permitan negociar la inserción comercial de acuerdo a las necesidades específicas de cada economía;
- Resulta esencial, para América Latina, la profundización de iniciativas que desarrollen la cooperación Sur-Sur, como las que ha tenido México en sus esfuerzos por atender los problemas de endeudamiento de países de la región;
- La eliminación de los subsidios agrícolas resulta fundamental para lograr mayores ganancias en el comercio internacional de los países en desarrollo.

## 1. La Asociación Mundial para el Desarrollo

Desde las Naciones Unidas, gran parte de la reflexión y de la acción sobre la cooperación internacional para el desarrollo ha girado en torno a dos pilares fundamentales: el comercio internacional y la asistencia oficial para el desarrollo.

Con respecto al primero de estos pilares, es evidente el crecimiento acelerado de los flujos comerciales y su incidencia en los niveles de vida de países desarrollados y en desarrollo. Las exportaciones mundiales casi se duplicaron en el último decenio hasta llegar a los nueve billones de dólares en 2003, casi el equivalente del PIB de los Estados Unidos. En América Latina la participación de las exportaciones en el PIB casi se duplicó en este mismo lapso al pasar de un poco más del 11.7 por ciento en 1993 al 20.8 por ciento en 2003. Sin embargo, una combinación de reglas injustas y de desigualdades estructurales dentro de los países y entre ellos, ha mermado el potencial del comercio para traducirse en más y mejor desarrollo, lo cual ha derivado en un sentimiento de frustración hacia el fenómeno de la globalización. De hecho, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su último Informe Mundial sobre Desarrollo Humano señala que, lejos de generar una nueva convergencia entre países y entre personas, en muchos casos el auge del comercio internacional ha polarizado aún más a las sociedades y los países ricos y pobres.

Por su parte, la asistencia para el desarrollo se encuentra muy por debajo del nivel del 0.7 por ciento del PIB a la que se comprometen los países ricos. Por ello, se ha reafirmado la importancia de acercarse lo más pronto posible a esta Meta, como sucedió en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebró en Monterrey, México en 2002.

La insatisfacción hacia la globalización es el resultado de una agenda que hasta ahora le había dado más importancia a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo. Por ello, uno de los Objetivos del Milenio que se acordaron en el año 2000 en Nueva York apunta precisamente a fomentar lo que llamamos La Asociación Mundial para el Desarrollo. La asociación tiene dos requisitos fundamentales. Primero, la necesidad de un acuerdo básico de todas las partes, es decir, los países en desarrollo tienen que comprometerse a fortalecer el buen gobierno, la lucha contra la corrupción, el crecimiento impulsado en particular por la iniciativa privada y la disponibilidad de recursos internos para financiar estrategias nacionales de desa-

rrrollo. Por su parte, los países desarrollados deberán apoyar estos esfuerzos con un aumento de asistencia para el desarrollo y la ampliación e intensificación del alivio de la deuda, en particular para los países más pobres. Rondas multilaterales de negociaciones comerciales, como la de Doha, evidencian ya un enfoque orientado hacia el desarrollo, en el que los estados miembros buscan proporcionar a los países menos adelantados el acceso de todas sus exportaciones a los mercados internacionales, en un marco libre de restricciones comerciales.

Entre los temas relevantes al hablar de la contribución del comercio al desarrollo en el contexto de América Latina y en particular en México, destaca la reducción de las barreras comerciales en productos agrícolas. Éste es el caso, en particular, de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE. Su eliminación aumentaría en setenta mil millones de dólares las ganancias anuales de los países en desarrollo en su comercio internacional. Para México, los subsidios agrícolas amenazan con dañar seriamente al sector campesino. Por ejemplo, la próxima liberación del mercado del maíz en 2008 dejará a México en desventaja frente a Estados Unidos, en la medida en que existen estructuras de costos de producción, de acopio y de traslado muy desiguales entre los dos países. Sin embargo como importador neto de maíz, los consumidores mexicanos de maíz –sobre todo los que lo usan como insumo a la actividad pecuaria se benefician de manera clara con los subsidios estadounidenses. En muchos casos la globalización no ha hecho más que agravar desigualdades estructurales, lo que deja ver cómo América Latina tiene ante sí el reto de que los beneficios del comercio se repartan más equitativamente entre su población.

Entre otros temas de importancia para América Latina, hay que subrayar la necesidad de incrementar el uso de tecnologías para apuntalar la competitividad de América Latina, como es el caso del Internet. Por último, América Latina puede y debe explorar las potencialidades de la cooperación Sur-Sur. Varios países de la región, incluyendo a México, apoyan activamente las iniciativas para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. México cita varios ejemplos de cooperación para el desarrollo en su Informe de Avance sobre los Objetivos del Milenio. Destacan el Acuerdo de San José, el Plan Puebla-Panamá y la Agenda Mesoamericana de Competitividad, así como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

## 2. Comercio y desarrollo

Con el lanzamiento de la ronda de negociaciones multilaterales de Doha en 2001, y como respuesta a la erosión gradual de las preferencias arancelarias de México en virtud de la firma de nuevos acuerdos por parte de sus principales socios comerciales, México ha empezado a tener un papel mucho más activo en el ámbito multilateral. El enfoque ha sido sustancialmente distinto al que usualmente adoptan países en vías de desarrollo. Entre otros aspectos, se ha buscado la eliminación de los subsidios a la exportación agrícola y la reducción significativa de los apoyos internos, objetivos del llamado grupo de los 20 al que pertenece. Estos objetivos destacan entre los más difíciles para destrabar la actual ronda de negociaciones. Asimismo, México ha tenido una participación importante en la búsqueda de acuerdos que concilien derechos de patentes con la comercialización de algunos medicamentos para combatir el SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Otro tema importante en el que ha participado México es el de los mecanismos de solución de controversias, en donde ha hecho algunas propuestas para el logro de resoluciones más expeditas y para el establecimiento de un trato especial y diferenciado, que es lo que le interesa a los países menos desarrollados.

Ahora bien, la relación entre comercio y desarrollo es un tema sumamente complejo, en parte porque es difícil de medir, pero también porque no se ha logrado entender exactamente su naturaleza, además de que, en todo caso, se trata de una relación indirecta. Es por ello que resulta pertinente repasar los enfoques de varios expertos e instituciones sobre el tema.

Para el Banco Mundial, la reducción de la pobreza es posible mediante el logro del crecimiento económico sostenido. Para lograr un crecimiento económico sostenido, es necesario integrarse a la economía mundial, lo cual implica acceso a los mercados de países desarrollados y reformas económicas en el ámbito doméstico. Así, el énfasis principal que sugiere el Banco Mundial es el de la apertura comercial, facilitada a través de organismos como la OMC.

Para Rodrik (2001), sin embargo, no se trata sólo de fomentar la apertura comercial y el acceso a mercados, sino de determinar cómo puede el comercio contribuir al desarrollo. Desde su punto de vista, ha habido una confusión entre medios y fines en la discusión en torno a comercio y desarrollo. Destaca que hay evidencia que sugiere que la disminución de barreras al comercio está relacionada con la riqueza (y no al revés), por lo que sugiere que hay múltiples caminos hacia el desarrollo.

Por su parte, Panagariya (2002) establece que las economías abiertas crecen más rápidamente. Sin embargo, la apertura es condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento económico. En este sentido, el libre comercio no necesariamente disminuye la pobreza, aunque no es causa de un aumento en la misma. Desde su punto de vista, el proteccionismo agrícola de países desarrollados no incrementa la pobreza de países en vías de desarrollo. A su vez, las economías en desarrollo, que son tradicionalmente muy proteccionistas, deben reducir sus barreras al comercio, aunque esto sea unilateralmente. Esta perspectiva sugiere que no es sólo el proteccionismo de los países más desarrollados, sino

también que el proteccionismo de los países en desarrollo lo que afecta negativamente su propio desempeño económico.

A su vez, Jeffrey Sachs (2005) establece que el comercio en sí mismo no es suficiente para fomentar el desarrollo. Según su enfoque, se debe combinar comercio con asistencia financiera al desarrollo, algo que no ha sucedido en décadas pasadas, a lo largo de las cuales se ha enfatizado uno u otro acercamiento pero nunca una combinación de ambos.

Por otro lado, el grupo de expertos reunidos a iniciativa de Lomborg (2004) para establecer un ordenamiento de los principales instrumentos del desarrollo, encuentran que la liberalización comercial es la tercera acción más recomendable para promover el desarrollo, después del control del SIDA y de la promoción de micronutrientes como el hierro.

Finalmente, para el economista y filósofo Amartya Sen (1999) el aumento de la libertad de los individuos es el medio y el fin del desarrollo, siendo la eliminación de la pobreza parte de este reto y condición necesaria pero no suficiente para lograr un pleno desarrollo.

Del conjunto de aproximaciones anteriores se desprende que el comercio es un medio y no un fin, y que las reglas multilaterales deben permitir la diversidad. En la velocidad y profundidad de la apertura comercial. Pueden establecerse propuestas de carácter general, entre las que destaca la relación positiva entre apertura comercial y resultado de la productividad como la más relevante. Las discusiones en torno a temas como el efecto del comercio en el empleo o el déficit comercial han sido muy comunes, a pesar de que hay grandes malentendidos al respecto: el comercio fomenta la productividad, pero su impacto sobre el empleo es con frecuencia marginal; crea y destruye empleos y hay otras políticas, como los ciclos económicos y los cambios tecnológicos que tienen mayor impacto sobre el empleo. Existe también la noción mercantilista de que en superavit comercial es algo positivo y un déficit algo negativo, pero en realidad ello depende de cada país y su circunstancia. En lo concerniente a propuestas más específicas, resalta el trato especial y diferenciado, así como cuestiones particulares del engranaje de la OMC. A este respecto, por ejemplo, esta organización podría regresar a un esquema *a la carta*, emulando a la Unión Europea, en la que algunos países miembros tienen el euro y otros no, por ejemplo. En lo concerniente a la toma de decisiones, hay que subrayar que resulta muy difícil el logro de consensos. Por ello, la modificación del sistema de votaciones, de manera que, como en los congresos, haya comités y reglas de mayoría que busquen pesos y contrapesos, podría ser una propuesta interesante. Asimismo, se debe reconocer ciertos riesgos derivados del trato especial y diferenciado. Este podría derivar en una flexibilidad institucional doméstica excesiva que favorezca a grupos rentistas y a la permanencia de oligopolios. Asimismo, los largos tiempos de implementación dan pocos incentivos para asumir compromisos y actuar de manera decidida, como lo ejemplifica el caso del maíz en el marco del TLC para México. Finalmente, el gran reto parece ser la implementación de reformas internas y la estabilidad política, más que cuestiones que se tengan que negociar hacia afuera o en el marco de la OMC.

### 3. Empleo entre los jóvenes y acceso a tecnologías de la información y telecomunicaciones

En el *Informe de Avance 2005* en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio existen cinco Metas, de siete que se contemplan para el Objetivo 8, a las que no se les da un seguimiento específico: consolidar un sistema comercial y financiero abierto basado en reglas no discriminatorias (Meta 12); atender las necesidades de países menos desarrollados (Meta 13); atender las necesidades de países sin litoral y países insulares con bajo nivel de desarrollo (Meta 14); encarar los problemas de la deuda de los países en desarrollo, con el fin de hacerla sostenible a largo plazo (Meta 15); y en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales a países en desarrollo (Meta 17). Si bien el informe enumera lo que se ha hecho al respecto, por ser una economía de ingreso medio México no le da seguimiento a estas Metas a través de los indicadores establecidos.

Las dos Metas restantes son: en cooperación con los países en desarrollo, elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo (Meta 16) y velar porque se puedan aprovechar las tecnologías de la información y telecomunicaciones (Meta 17). En el caso de la Meta 16, se utiliza la tasa de desempleo abierto por rangos de edad como indicador de seguimiento. En el caso de la Meta 17, se plantean tres indicadores: las líneas de teléfono por cada mil habitantes, las computadoras personales por cada mil habitantes y los usuarios de Internet. A continuación se comentará sobre estos indicadores y sobre su relevancia para la medición de las Metas.

El *Informe de Avance 2005* plantea que no se está logrando un avance en el caso de la Meta 16, para la que se utiliza la tasa de desempleo abierto por rangos de edad. Como puede apreciarse en la Gráfica 6.1, este indicador refleja que las tasas de desempleo son más altas para los jóvenes de 20 a 24 años que para los de 25 a 34, y más altas que para los de 35 a 44.

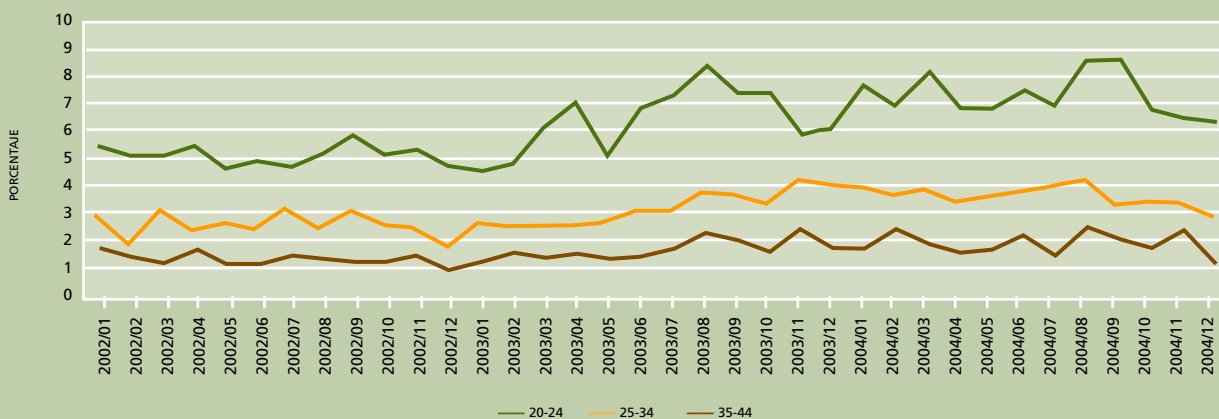
El problema con este indicador es que no permite ver si efectivamente México está haciendo adecuadamente su trabajo en términos de darle oportunidad de trabajo a los jóvenes. En casi todos los países del mundo la tasa de desempleo para jóvenes de entre 20 y 24 años suele ser de alrededor del doble de los del rango de edad siguiente por razones de oferta y demanda. Los jóvenes tienen poca experiencia laboral por razones obvias, pero también suelen buscar empleos con menos premura que personas de mayor edad, por ejemplo, por no tener compromisos familiares. Asimismo, este indicador suele captar información relacionada con el ciclo económico, por lo que las variaciones que refleja suceden en todos los rangos de edad, no sólo entre los jóvenes. Además, el indicador no permite medir el nivel de las remuneraciones.

En virtud de lo anterior, vale la pena considerar otro tipo de indicador. Si se habla de jóvenes, el tema de la educación parece ser más relevante que el del empleo. En este sentido, los indicadores deberían medir la cobertura y la desigualdad en el acceso a la educación. La Gráfica 6.2 muestra datos de Corea, México y España en términos de la tasa bruta de matriculación a nivel secundaria. Como puede verse, ha aumentado la brecha de la cobertura de la educación secundaria entre México y esos dos países.

En el caso de la educación terciaria, la brecha entre México y esos dos países es enorme, como puede verse en la Gráfica 6.3. Esto constituye un llamado de atención con respecto del acceso y de la cobertura en educación media superior y superior en México.

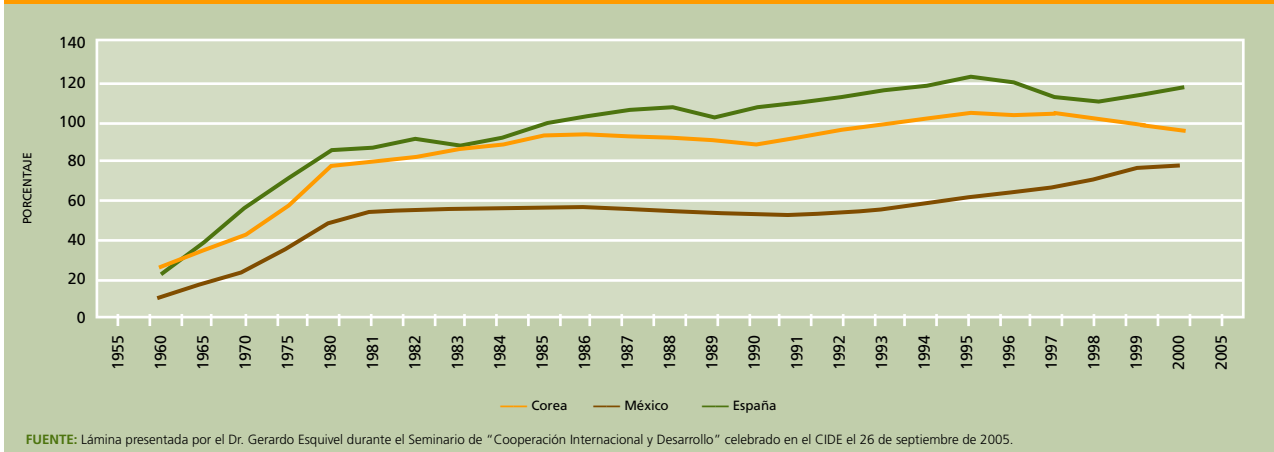
Por otra parte, hay que destacar la desigualdad entre los años de educación promedio para diferentes estratos de ingreso. México es el país que tiene la mayor brecha en años de educación promedio entre los individuos más pobres y más ricos, clasificados por quintiles de ingreso, en los países de la Gráfica 6.4.

Gráfica 6.1 Tasas de desempleo abierto por rangos de edad.

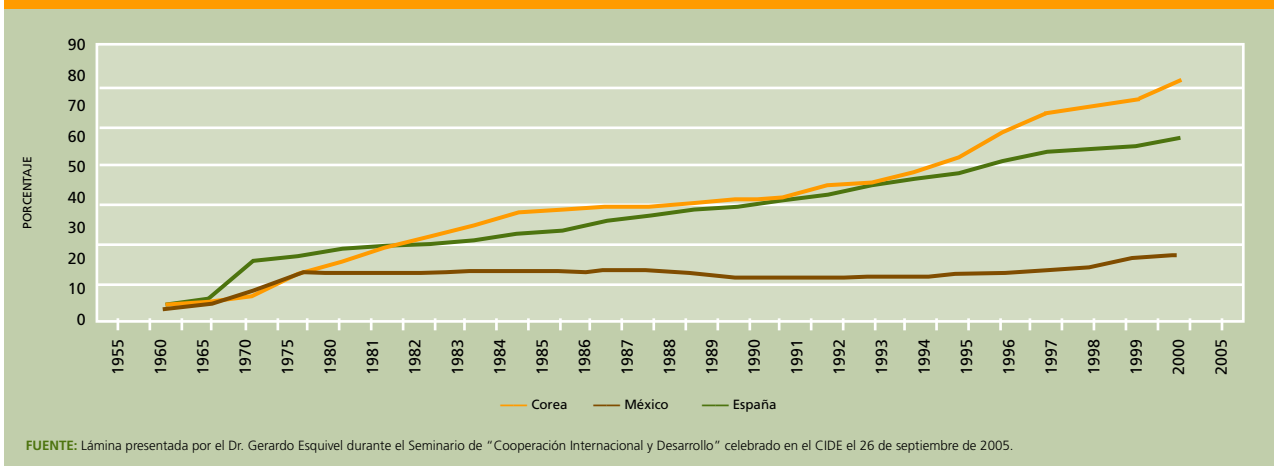


FUENTE: INEGI, 2004.

**Gráfica 6.2** Tasa bruta de matriculación a nivel de educación secundaria.

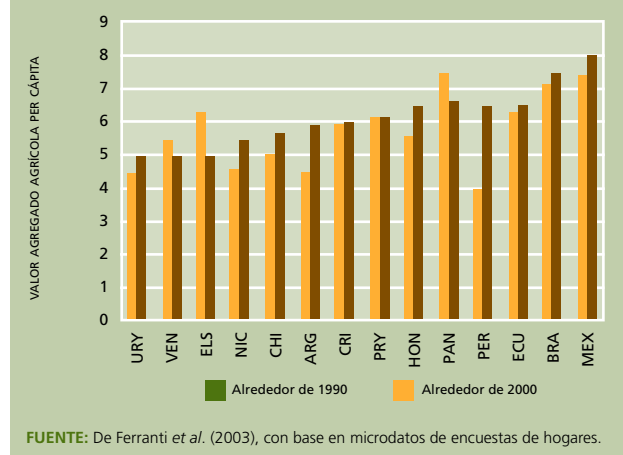


**Gráfica 6.3** Tasa bruta de matriculación a nivel de educación terciaria.



Respecto a la Meta 18, relativa al aprovechamiento de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, la posición de México en su informe es que se va avanzando bien. El indicador utilizado, proveniente del informe de pobreza del Banco Mundial, 2004 es el del cambio en el número de líneas por cada mil habitantes, el cual pasó de 96 en 1995 a 170 en 2003. A este respecto, sin embargo, vale la pena destacar que la posición inicial en términos de cobertura telefónica era bastante mala. En la actualidad, países con ingreso per cápita similar al de México se sitúan en el orden de alrededor de 500 líneas de teléfono por cada mil habitantes, por lo que se mantiene un rezago importante. Por otra parte, si se utiliza el enfoque de acceso a servicios como el de telefonía pública, destaca el hecho de que 97 y 90 por ciento de los hogares en las localidades de hasta 20 y de entre 21 y 60 hogares, respectivamente, carecen de este servicio, según la ENCASEH (Encuesta de Características Socio-Económicas de los Hogares Rurales). De esta manera, los indicadores deben reflejar cómo se le está dando acceso o no a ciertos satisfactores mínimos de comunicación a los habitantes, no sólo más pobres, sino que además viven en comunidades pequeñas y remotas. Por lo tanto, en aquellos

**Gráfica 6.4** Diferencia en años promedio de educación entre los quintiles superior e inferior



temas que tienen indicadores específicos, hay que subrayar que se pueden mejorar y ampliar.

Ahora bien, en cuanto a las Metas en las que México no realiza un seguimiento específico con indicadores, vale la pena destacar lo siguiente: en lo relativo a la atención a las

necesidades de los países menos adelantados (Meta 13), el *Informe de Avance 2005* menciona el apoyo a la iniciativa de los países altamente endeudados a través de su participación en el Pacto de San José; el apoyo financiero a nivel regional, con el Banco de Desarrollo de El Caribe y el Banco Centroamericano de Integración Económica; el Plan Puebla Panamá y la Agenda Mesoamericana. México también jugó un papel muy importante en la reducción de la deuda de Nicaragua, al condonar alrededor de 900 millones de dólares, aunque esto último no se menciona en el informe. Por su parte, y en relación a la Meta 15, hay que subrayar que la deuda externa

de México ya no es un problema. Se ha reducido sustancialmente y es sostenible en el largo plazo.

Finalmente, retomando el tema de la relación entre comercio y desarrollo, se debe destacar que el comercio por sí solo no ha resuelto el problema del desarrollo en el caso de México. Si bien el TLCAN no generó pobreza, sí agudizó los problemas de desigualdad regional en el país, siendo las zonas norte y centro las que más se han beneficiado. Por el contrario, algunos estados del sur han sufrido una disminución en su ingreso per cápita.

#### 4. Comentarios realizados a partir de las intervenciones del público

Con frecuencia se pierde de vista que gran parte de la discusión en los foros de comercio se refiere, en realidad, al comercio administrado, al comercio bajo ciertas reglas. Existen muchos antecedentes en este sentido. Un ejemplo importante es el acuerdo multi-fibras, mediante el cual Estados Unidos logró excepciones en el marco del GATT que beneficiaban a su sector textil. Otro ejemplo es el caso del comercio automotriz en el TLCAN, uno de los sectores más exitosos de este tratado comercial, el cual se rige por reglas de origen muy restringidas y exigentes. Así, es posible que la búsqueda de reglas tendientes a la realización de un comercio administrado, en vez del manejo de la retórica, en el sentido de eliminar todas las restricciones, sea una forma más realista de beneficiar a los países en desarrollo a través del comercio.

Es importante también enfatizar el tema del ámbito interno. El problema es qué hacer, cómo usar los recursos de manera más efectiva. En este sentido, México ha tenido algún éxito en lo relativo a las políticas públicas de combate a la pobreza. La atención a problemas de entrenamiento y de capacitación debe seguir esta orientación, si lo que se busca es que el comercio sea benéfico para amplias capas de la población. Resulta relevante también el tema de la infraestructura. Esto pone de relieve la necesidad de una reforma fiscal que permita generar mayores recursos para la inversión en infraestructura.

Además de lo anterior, es necesario resolver el problema del acceso al financiamiento para medianas y pequeñas empresas, las cuales se desenvuelven en un medio adverso en el que las fuentes de crédito son escasas, ineficientes y caras.

Finalmente, y aunque en principio pareciera enteramente deseable en materia comercial que el camino elegido fuera el multilateralismo, el enfoque regional, al menos en el caso de México, ha probado tener mayores dividendos. Entre otros aspectos en el ámbito norteamericano, debiera pensarse en una negociación hacia una política agropecuaria común a cambio de una política energética común, negociándolo en una agenda que profundice la integración regional.

\*\*\*

México exporta en bienes lo mismo que el resto de toda Latinoamérica y El Caribe juntos. Sin embargo, el gran creci-

miento de las exportaciones se ha visto acompañado de un bajo incremento en la productividad, de un gran aumento en el contenido importado de la economía mexicana, de un bajo crecimiento de la demanda interna y de un discreto crecimiento en el empleo que evidencia la insuficiencia de la economía para crear los empleos necesarios.

Por otra parte, todavía no queda claro si en México se prefieren en la actualidad mecanismos multilaterales o regionales. Se ha comentado que hay más de una manera de insertarse en la globalización. En todo caso, se debe subrayar lo siguiente: la inserción internacional tiene que estar supeditada a una estrategia nacional. Un ejemplo exitoso de lo anterior es el caso de Irlanda.

Hace veinte años, Irlanda tenía seis mil dólares de ingreso per cápita, una alta deuda, una economía básicamente agrícola, periférica, y niveles de desempleo de 17-18 por ciento. En la actualidad, Irlanda ocupa el quinto lugar a nivel mundial en términos de ingreso per cápita, con 38 mil dólares. Tiene uno de los niveles de desempleo más bajos de Europa con una tasa de 4 por ciento. Su ahorro interno es de 40 por ciento del producto. Lo más importante es, quizás, la forma en que el crecimiento económico se ha aparejado al desarrollo social, a través de una política de integración caracterizada por la entrada al Mercado Común Europeo, en particular, la Política Agrícola Común, y la entrada de inversión extranjera lograda a partir de reformas a las leyes en esta materia. Todo ello permitió cambiar la estructura de la economía y, en particular, de las exportaciones.

En Irlanda, los cambios estructurales se dieron a partir de un ente que es el Consejo Nacional Económico y Social, en el cual están representados el gobierno, los sindicatos, las organizaciones agrícolas y los empresarios. Hoy, el Consejo incluye además a todas las ONG voluntarias y comunitarias, e integra también a otro tipo de organizaciones tradicionalmente quedan al margen de la discusión y toma de decisiones, como las organizaciones feministas y algunas otras que representan a desocupados, discapacitados, etc.

Lo que sugiere el ejemplo anterior es que se debe buscar una estrategia nacional que articule un equilibrio entre lo nacional y lo internacional. Se trata de crear las condiciones para no sólo crecer, sino también desarrollarse, y eso es lo interesante del caso irlandés.



