

REPORTe

CESOP

**EDUCACIÓN EN MÉXICO:
FENÓMENO, POLÉMICA
Y TRANSFORMACIÓN**

*La alimentación como
derecho humano*

**Ciudades inteligentes:
desarrollo económico
con innovación**

**EL SISTEMA DE SALUD EN
MÉXICO COMO INSTRUMENTO
DE BIENESTAR SOCIAL**

**La libertad de tránsito
como derecho humano**

*Derechos sociales
de los discapacitados*

DERECHOS SOCIALES



Publicación
mensual



Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Caveró Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Heriberto López Ortiz
Salvador Moreno Pérez
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Omar Cortés Torrijos
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Erika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

José Olalde Montes de Oca
Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 98, agosto de 2016. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

Para el mes de agosto el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ofrece a sus lectores y público en general seis artículos vinculados al ámbito social. El propósito es abordar distintos temas relacionados con la agenda legislativa y de interés para los diputados. Desde una perspectiva multidisciplinaria ofrecemos a su consideración los siguientes temas:

- Ciudades inteligentes: desarrollo económico e innovación. Bajo una óptica descriptiva nuestro autor invitado en esta edición, nos habla de un plan de desarrollo económico en base a un modelo de emprendimiento para el municipio de San Luis Potosí, ofreciendo como novedad de este plan la participación de uno de los Centros Científicos de Mayor vanguardia en nuestro país como lo es el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (IPICYT). Bajo un modelo instrumentado en Alemania se pretende sentar las bases para convertir a San Luis Potosí en un ecosistema emprendedor e inteligente. En su exposición el autor detalla las bases técnicas, conceptuales y operativas del proyecto, nos refiere las implicaciones sociales e institucionales del proyecto y nos menciona los objetivos a alcanzar, entre los cuales se destaca: disminución de la tasa de desempleo y fuga de talentos de la entidad.
- El sistema de salud en México como instrumento de bienestar social. Se aborda en este ensayo el Sistema de Salud en México desde una perspectiva de política social, sus implicaciones, costos e instituciones participantes. A través de cuadros e información cuantitativa, la autora nos muestra desde montos presupuestarios ejercidos en materia de salud hasta su clasificación programática una visión de conjunto del sector. El objetivo es precisar los distintos ramos económicos que conforman el sector salud, así como las subfunciones que les son inherentes. Nos advierte, como parte de las consideraciones finales, sobre los retos que enfrenta el sector para mejorar su eficiencia y eficacia en los servicios que presta a la población de nuestro país.
- Derechos sociales de los discapacitados. El análisis que en este ensayo nos ofrece el autor destaca el marco contextual de la discapacidad, reúne también cifras sobre su prevalencia en México y América Latina. Amplía su marco de análisis adentrándose al ámbito de los derechos humanos, vincula el marco de los distintos sectores de la población en situación vulnerable como niñas, niños, migrantes, indígenas y jóvenes entre otros, con acuerdo, tratados y convenciones internacionales. En otro ámbito de la exposición, nos habla sobre los objetivos y estrategias del Programa de Atención a personas con discapacidad que instrumenta el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, concluyendo su estudio con la tipología de los padecimientos más frecuentes de discapacidad en nuestro país.
- La libertad de tránsito como derecho humano. En una revisión histórica el autor nos remite a la relevancia presente de la libertad de tránsito, llevándonos también a una

retrospectiva constitucional de sus antecedentes. Delibera asimismo, sobre las garantías que el Estado mexicano debe ofrecer para garantizar este derecho, sin omitir las reflexiones que representan los desafíos de la democracia moderna para respetar el libre tránsito, aun cuando éste es impedido por marchas y manifestaciones públicas.

- La alimentación como derecho humano. En este análisis el autor aborda la alimentación desde los ángulos conceptual, jurídico y social. Su valía radica al ahondar en los fundamentos constitucionales de la alimentación, así como su vinculación en los tratados internacionales. Otra aportación que se ofrece al lector es el abordar la alimentación desde dos conceptos clave: la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, ofreciendo asimismo, para ambos, comparativos internacionales de la situación que al respecto guarda nuestro país. Sin descuidar el fundamento metodológico a lo largo la lectura, se ofrece al lector cuadros, citas y referencias bibliográficas que dan cuenta del rigor del artículo.
- Educación en México: fenómeno, polémica y transformación. Este artículo analiza la formación de la educación en nuestro país desde una óptica de evaluación institucional tanto nacional como internacional, para lo cual evalúa distintos aspectos que forman parte del proceso enseñanza-aprendizaje. Para el caso de nuestro país aborda aspectos demográficos, presupuestales, el modelo educativo, así como su instrumentación a través de políticas públicas. El artículo condensa de manera precisa aspectos cualitativos así como indicadores clave que se deben considerar en la instrumentación de una nueva cultura escolar. Asimismo, el autor expone los criterios que vinculan la educación en el contexto nacional con los criterios de evaluación de formación escolar que establece la OCDE, para sus países miembros a través de la prueba PISA (Programa de Evaluación Internacional de Alumnos). Puntualizando al final del artículo conceptos clave para la obtención de resultados óptimos en la eventual instrumentación nacional de una política educativa.

Marcelo Torres Cofiño
Director General

EDUCACIÓN EN MÉXICO: FENÓMENO, POLÉMICA Y TRANSFORMACIÓN

*Omar Cortés Torrijos**

Introducción

Para que los modelos educativos sean exitosos deben cumplir con un objetivo fundamental en la vida de las personas que es desarrollar el potencial máximo de sus habilidades, que a su vez reflejen en los individuos la capacidad de traducir sus conocimientos en la potencial resolución de problemas, no nada más en el ámbito laboral, sino en la compleja y vasta experiencia con que la vida misma sorprende a la humanidad entera.

Así, la educación debe ofrecer algo más que la superación individual. Representa un instrumento cohesionador de la sociedad que permite la generación de una conciencia colectiva y la adopción de valores generalizados. Pero sobre todo un sistema educativo debe reflejar el proyecto de nación que queremos ser; por ende, forzosamente tiene que estar interrelacionado con los proyectos de desarrollo económico, crecimiento tecnológico, provisto de una visión que se extienda incluso hasta el aprovechamiento e impulso de talentos deportivos. Así pues, la educación repercute en la visión de toda la sociedad y su capacidad para enfrentar los retos endógenos y exógenos de la nación.

¿Qué mide la evaluación PISA?

A nivel internacional uno de los instrumentos más importantes para conocer la eficiencia de los sistemas educativos es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) que forma parte de un proyecto que realiza la Organi-

zación para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y resulta de gran importancia y relevancia para los países miembros de esta organización; pero además esta evaluación se ha convertido en un referente de validez y éxito de los modelos educativos de las naciones.

De acuerdo con el documento “El programa de PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”,¹ el objetivo de la evaluación PISA es valorar la formación de los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria, hacia los 15 años. La población evaluada se encuentra a punto de iniciar la educación pos-secundaria o está a punto de integrarse a la vida laboral. Los resultados de este programa permiten a los países miembros de la OCDE tomar decisiones y adoptar políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos.

El programa de PISA cubre las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica. El énfasis de la evaluación está puesto en el dominio de los procesos, el entendimiento de los conceptos y la habilidad de actuar o funcionar en varias situaciones dentro de cada dominio.

Es importante mencionar que de acuerdo con la información disponible en el documento “El programa de PISA de la OCDE”, este programa no está diseñado para evaluar el aprendizaje de los contenidos específicos fijados en los programas de las escuelas o de los distritos correspondientes. Tampoco está pensado para evaluar el desempeño de los docentes ni los programas vigentes.

* Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas, fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com

¹ “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve” [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf> (consulta: 22 de agosto de 2016).

PISA se centra en el reconocimiento y valoración de las destrezas y conocimientos adquiridos por los alumnos al llegar a sus 15 años. La adquisición de tales destrezas y conocimientos es fruto de numerosas circunstancias familiares, sociales, culturales y escolares. PISA trata de recoger información sobre esas circunstancias para que las políticas que pudieran desprenderse del análisis de los resultados de la prueba atiendan a los diferentes factores involucrados.

El programa de PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve, menciona que PISA evalúa la competencia de los alumnos en tres rubros: lectura, matemáticas y ciencias. De esta manera, se examina el grado de preparación de los jóvenes para la vida adulta y, hasta cierto punto, la efectividad de los sistemas educativos. La ambición del proyecto es evaluar el éxito con relación a los objetivos subyacentes (definidos por la sociedad) del sistema educativo, y no con relación a la enseñanza de un cuerpo de conocimiento determinado.

Una pieza clave en la eficacia del proyecto PISA, es la aplicación de cuestionarios destinados a explorar los antecedentes y circunstancias de los alumnos que realizan la evaluación. Tanto los alumnos examinados como los directores de las escuelas reciben estos cuestionarios junto con la prueba.

Los cuestionarios buscan recuperar información sobre las circunstancias familiares de los y las estudiantes, incluidas sus condiciones económicas, sociales y culturales. Preguntan sobre aspectos de la vida de los jóvenes, como su actitud hacia el aprendizaje, sus hábitos escolares y su ambiente familiar. Y recogen información sobre estilos y estrategias de estudio y autoaprendizaje.

Además, los cuestionarios permiten registrar información sobre la calidad de los recursos humanos y materiales de la escuela, el carácter público o privado del financiamiento de la institución, el tamaño de los grupos y las prácticas de dirección de la escuela, entre otras cosas.²

Análisis de los resultados de México en la evaluación PISA 2012

A continuación se muestran datos del informe de resultados de PISA 2012 realizado por la OCDE, información de la evaluación en México (Cuadro 1).

De acuerdo con los resultados de la evaluación de PISA en México 2012, el panorama en matemáticas, ciencia y lectura de los jóvenes de 15 años y escolarizados es el siguiente:

- El 55% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencias básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%).
- Menos del 1% de los alumnos mexicanos de 15 años logra alcanzar los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) en matemáticas (promedio OCDE: 13%).
- El alumno promedio en México obtiene 413 puntos en matemáticas. El puntaje promedio en la OCDE es de 494, una diferencia con México que equivale a casi dos años de escolaridad.

Los alumnos mexicanos de más alto rendimiento obtienen el mismo puntaje que un alumno promedio en Japón (539 puntos).

En lectura, el panorama es similar:

- El 41% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencias básico (nivel 2) (promedio OCDE: 18%).
- Menos de 0.5% de los alumnos mexicanos de 15 años logra alcanzar los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) (promedio OCDE: 8%).
- El alumno promedio en México obtiene 424 puntos. El puntaje promedio en la OCDE es de 496, una diferencia con México que equivale a poco menos de dos años de escolaridad.

En ciencias:

- El 47% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencias básico (nivel 2) en ciencias (promedio OCDE: 18%).
- Menos de 0.5% de los alumnos mexicanos de 15 años alcanza los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) en ciencias (promedio OCDE: 8%).
- El alumno promedio en México obtiene 415 puntos en ciencia. El puntaje promedio en la OCDE es de 501, una diferencia con México que equivale a poco menos de dos años de escolaridad.

El informe de resultados de PISA considera que “un sistema educativo exitoso no sólo es aquel

² El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf> (consulta: 22 de agosto de 2016).

Cuadro 1. Resultados PISA 2012 en México*

- Entre PISA 2003 y PISA 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (del 58% a casi 70%). El rendimiento de estos alumnos en matemáticas también mejoró, pasando de 385 puntos en 2003 a 413 en 2012.
- Cabe destacar que el aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE. Sin embargo, en PISA 2012, 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas.
- En PISA 2003 existía una diferencia de 60 puntos entre alumnos en ventaja y desventaja social; en PISA 2012 esta diferencia bajó a 38 puntos. Asimismo, la variación derivada de factores socioeconómicos disminuyó del 17% en 2003 al 10% para 2012.
- En México la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país.
- En 32 de los 34 países de la OCDE, más del 90% de los jóvenes de 15 años están escolarizados; en México este índice de cobertura corresponde a menos de 70 por ciento.
- Si bien la cobertura escolar en México ha aumentado, pasando de 58% en 2003 a 70% en 2012, ésta sigue siendo la tercera cobertura más baja de todos los países que participaron en PISA 2012.

* OCDE, Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA) México PISA 2012 - Resultados [en línea]. Disponible en: http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Mexico%20Country%20Note_SPANISH_final%20GR1_EGcomments_02_12_2013%20final.pdf (consulta: 23 de agosto de 2016).

que tiene niveles altos de rendimiento académico, sino aquel que brinda a todos sus alumnos –independientemente de su origen social– la oportunidad de obtener un rendimiento de excelencia. En este sentido el informe destaca:

La capacidad de México de brindar a todos sus alumnos la oportunidad de tener un rendimiento de excelencia es baja: el porcentaje de resiliencia (alumnos mejores) es bajo, con 3.8%, en comparación al promedio de la OCDE de 6.5 por ciento.

Los resultados de la evaluación de PISA 2012 muestran que si bien México ha logrado avances significativos como el aumento de matrícula y mayor cobertura en educación básica o la mejora en el rendimiento de los alumnos en matemáticas, estos avances pueden ser un buen logro en el contexto del rezago educativo en México; sin embargo, respecto a los indicadores de educación de los países miembros de la OCDE, Méxi-

co sigue ubicado con las peores calificaciones entre los países de este organismo internacional.

En este sentido, es importante reconocer que el reto educativo es de dimensiones gigantescas, y para hacerle frente es imperante frenar las prácticas de corrupción, y empezar a ejercer el presupuesto de este rubro bajo un sistema de transparencia y en rendición de cuentas, institucionalizado y certificado por investigadores, académicos y especialistas del tema.

El ejercicio del presupuesto educativo debe realizarse bajo un esquema de proyectos con objetivos claros, alcances definidos, suficiencia presupuestal y fiscalización institucional y ciudadana.

Se deben implementar modelos educativos innovadores, para lo cual es necesario analizar las mejores prácticas en el mundo y de esta manera construir un sistema que se adapte y atienda de forma integral e incluyente las características

culturales, económicas, políticas, geográficas y sociales del México del siglo **xxi**.

La educación como reflejo de nación

El factor más importante con el que cuenta toda nación son sus recursos humanos, por ello, es de vital importancia estructurar un sistema educativo capaz de desarrollar las habilidades y capacidades de los individuos para generar conciencia, capital humano y colectivo, pues estos serán la base para la construcción de sistemas productivos, competitivos y eficientes; de hecho, el desarrollo de talentos en las personas a través de la educación es un elemento determinante para el éxito económico, político y social de una nación; en este sentido la planeación y organización del sistema educativo debe responder a las necesidades de un proyecto de nación, y el proyecto educativo a su vez debe ser capaz de interrelacionarse con los sistemas productivos, en el ámbito académico y de investigación, con el arte y la cultura, con el sistema político y la administración pública, en el ámbito del desarrollo humano y el deporte.

Los objetivos de nación deben ir más allá de un plan sexenal, de un proyecto de partido o de un sector minoritario de la sociedad. La elaboración de un proyecto nacional en un país democrático debe considerar en primer plano el bienestar generalizado, en un marco reflexivo de cohesión de principios filosóficos, políticos y éticos, estableciendo mecanismos claros de esfuerzos y estímulos para lograr objetivos, que reflejen el interés común para lograr la superación personal, institucional, empresarial, educativa, deportiva, científica, tecnológica y política, de forma colectiva.

De esta manera, un proyecto educativo debe garantizar o cuando menos procurar oportunidades de forma equitativa, es decir, sin importar sexo, nivel socioeconómico, lugar de residencia, edad o lengua. El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el derecho de los ciudadanos a recibir educación básica, media y media superior de forma gratuita; al Estado mexicano le corresponde garantizar ese derecho.

La educación en México, al tener un rango constitucional, es imprescriptible y debe ser garantizada por el Estado. En este sentido, es de vital impor-

tancia entender que la elaboración de un proyecto educativo debe tener en principio una concepción amplia en tiempo y espacio, es decir, se deben elaborar proyectos consensados transexenales, con metas específicas de corto, mediano y largo plazo, que tengan garantía en la disponibilidad de recursos interanualmente y estar alineados con un proyecto nacional de las mismas dimensiones; para lo cual se deben considerar variables como situación económica, tendencias demográficas, geografía, factores socioculturales, salud, infraestructura, modelos educativos internacionales, entre otras.

Garantizar el acceso a la educación es un derecho que amplía las posibilidades de acceso a otros derechos, pues entre más años escolares cursados, mayores habilidades, capacidades y conocimientos, lo que permite obtener mejores fuentes de empleo, contribuyendo esto a un mejor nivel de vida. De esta manera, a mayor educación mejores salarios, con los cuales se puede acceder a servicios de salud, mejor alimentación, vivienda digna; pero sobre todo se disminuye la pobreza, que es el factor más dañino para el desarrollo integral de una sociedad.

Al lograr equidad en el acceso a la educación se reduciría la desigualdad, se generaría inclusión social, se brindarían mayores oportunidades, disminuiría la migración forzada, se fortalecería la democracia al incrementarse la participación social; se reducirían los conflictos sociales, pues una sociedad educada entiende y aprovecha las dinámicas económicas y políticas; mejoraría el sistema político al contar con más líderes con ideas que tengan respaldo científico; en el ámbito económico se incrementarían los niveles de competitividad y productividad.

En este sentido, vale la pena presentar algunos datos del “Objetivo 10: Reducir inequidades” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, del Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto a la situación de desigualdad que prevalece en México (Cuadro 2).

En octubre de 2015 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos presentó el estudio “¿Cómo va la vida en México en 2015?”,³

³ ¿Cómo va la vida en México?, OCDE Better Life Initiative [en línea]. Disponible en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/> (consulta: 24 de agosto de 2016).

Cuadro 2. Desigualdad en México PNUD*

- En 2012, 10% de la población con más riqueza concentró 38.9% de todo el ingreso en el país.
- El ingreso mensual per cápita en el medio rural es de 1,685 pesos, mientras que en el medio urbano es de 3,645 pesos, en 2012.
- Para 2014, a nivel municipal el Índice de Desarrollo Humano más alto es de 0.917, correspondiente a la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal; la referencia más baja es de 0.368 correspondiente a Cochoapa El Grande, Guerrero.

* Objetivo 10: Reducir inequidades. Objetivos de Desarrollo Sostenible [En línea] PNUD [consulta: 24 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/>

el cual aporta elementos para entender el fenómeno de la educación en México (Cuadro 3).

Los datos del estudio realizado por la OCDE son muy relevantes considerando los criterios de evaluación de PISA, pues para este sistema el “reconocimiento y valoración de las destrezas y conocimientos aprendidos se realiza en función de las circunstancias familiares, sociales, culturales y escolares”.⁴ En este sentido es importante identificar en qué medida nuestro sistema educativo valora estas circunstancias para mejorar los niveles formativos de los estudiantes, y sobre todo qué acciones específicas se están implementando para equilibrar los criterios nacionales con los establecidos en el modelo PISA, que es un referente mundial.

Bono demográfico en México, hacia dónde se dirigen los esfuerzos en educación

El Colegio de la Frontera Norte describe el bono demográfico como

[...] un fenómeno que se da cuando el volumen de la población en edad de trabajar, que se ubica entre 14 y 59 años, supera a la población dependiente (niños y ancianos). Una mayor proporción de población en edad productiva representa menor carga para la sociedad y también es la que ayuda a impulsar el crecimiento económico, pues al estar trabajando genera productos, ingresos y acumulación de capital.⁵

⁴ El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf> (consulta: 22 de agosto de 2016).

⁵ El desperdicio del bono demográfico. El Colegio de la Frontera Norte [en línea]. Disponible en: [https://www.colef.](https://www.colef.mx/opinion/el-desperdicio-del-bono-demografico/)

De acuerdo con los pronósticos que realiza el Consejo Nacional de Población⁶ (Conapo), durante 2016 México alcanzará una población de poco más de 122 millones de habitantes, de los cuales 31.5% son jóvenes con edades entre 12 y 29 años, destacando que Chiapas registra el mayor porcentaje de jóvenes con 34% del total de su población, mientras que la Ciudad de México tiene el menor porcentaje.

Según las proyecciones de población 2010-2050 realizadas por el Conapo, destacan los datos que se muestran en el Cuadro 4.

Reflexionar acerca del bono demográfico con relación a las políticas educativas es de elemental importancia para realizar un análisis que pueda determinar las directrices en cuanto a invertir los recursos financieros y humanos en el ámbito educativo, así como la implementación de políticas públicas apropiadas capaces de generar impulsos positivos en todos los sectores productivos de la economía.

En este sentido, identificar datos respecto a los alcances y logros que ha obtenido México en distintos niveles educativos es importante, pero el tema es relevante cuando estos datos se comparan con los de otros países miembros de la OCDE y sus porcentajes de inversión respecto al PIB y su nivel educativo (Cuadro 5).

[mx/opinion/el-desperdicio-del-bono-demografico/](https://www.colef.mx/opinion/el-desperdicio-del-bono-demografico/) (consulta: 28 de agosto de 2016).

⁶ Datos de Proyecciones. Proyecciones de la Población 2010-2050 [en línea], Segob. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (consulta: 24 de agosto de 2016).

Cuadro 3. ¿Cómo es la vida en México?

- En todos los países de la OCDE hay grandes desigualdades en el bienestar de los niños. Los infantes de familias con mejor posición económica gozan de condiciones materiales y calidad de vida más altas, en promedio. En México, hay amplias diferencias en la privación de la educación entre los niños de entornos socioeconómicos altos y bajos.
- En términos de empleo, cerca de 60% de las personas de entre 15 y 64 años de edad en México tiene un empleo remunerado, cifra menor que el promedio de la OCDE de 66 por ciento.
- Cerca de 78% de los hombres tiene un empleo remunerado, en comparación con 44% de las mujeres.
- En México, 28% de los empleados tiene un horario de trabajo muy largo, una de las cifras más altas de la OCDE, donde el promedio es de 13%; y, entre ellos, 35% de los hombres trabaja muchas horas, en comparación con 17% de las mujeres.
- El 34% de los adultos de 25 a 64 años ha terminado la educación media superior, cifra mucho menor que el promedio de la OCDE (76%), y la tasa más baja en los países de esa organización.
- En México la esperanza de vida al nacer es de casi 75 años, cinco años menos que el promedio de la OCDE (80 años), y una de las tasas más bajas del organismo.
- México tiene una actuación por debajo de la media de la OCDE en cuanto a la calidad del agua, pues 68% de las personas dice estar satisfecha con la calidad del agua, cifra considerablemente menor que el promedio de la OCDE (81%), y una de las tasas más bajas en la organización.
- En general, los mexicanos están menos satisfechos con su vida que el promedio de la OCDE. Al solicitarles que calificaran su satisfacción general ante la vida en una escala de 0 a 10, los mexicanos le otorgaron una calificación de 6.2, cifra menor que el promedio de 6.5 de la OCDE.

Fuente: En octubre de 2015 la OCDE dio a conocer ¿Cómo es la vida en México?

Al esbozar una idea de porcentajes de matrículas de estudiantes por nivel educativo en México y retomando las proyecciones de la población realizadas por el Conapo, el siguiente paso es identificar cómo y en qué se están invirtiendo los recursos. Por estas razones, a continuación se exponen datos de la Nota País que realizó la OCDE, respecto al Panorama de la Educación en México 2015, destacando lo siguiente (Cuadro 6).

Si bien es cierto que las inversiones en educación se han incrementado, el rezago educativo en México es tan grande que el tema debe abordarse como un proyecto estratégico nacional de mediano y largo alcance, que cuente con garantía de recursos y evaluaciones permanentes a la eficiencia de programas. Pero además, en un tema tan sensible que es imperante que los órganos fiscalizadores actúen previniendo y sancionando conductas de corrupción, pues con un presupuesto insuficiente para cubrir todas las

necesidades educativas del país sería imperdonable que se registraran hechos de corrupción sin que se realicen investigaciones y se determinen responsables.

Considerando las limitantes del presupuesto, es de vital importancia invertir estratégicamente los recursos tomando en cuenta hacia dónde se dirige la situación demográfica del país, asegurando que los proyectos educativos cuenten con programas de evaluación continua, bajo un esquema de órganos de fiscalización autónoma y de participación ciudadana.

Nuestro sistema educativo es un sistema con grandes paradojas, pues mientras 81% del presupuesto se invierte en salarios de docentes, estos salarios son muy bajos con relación a lo que gana un docente en otros países miembros de la OCDE. Somos un país pluricultural y multilingüístico, pero la educación de niños y jóvenes en zo-

Cuadro 4. Aspectos generales de los resultados de las proyecciones de población*

- La natalidad en México se ha reducido desde la década de 1970, pasando de 6.1 a 2.24 nacimientos por mujer, pero además se estima que la natalidad siga descendiendo hasta alcanzar una tasa global de fecundidad de alrededor de 2.08 hijos por mujer a partir de 2030.
- La población mexicana se dirige hacia la última etapa de la transición demográfica en la mortalidad, fecundidad y la tasa de crecimiento se encuentran en franco descenso.
- En las siguientes tres décadas habrá una menor proporción de la población de 15 años. Disminuirá de 33.9 millones de personas en 2010 a 32.7 millones en 2020 y a 28.9 millones en 2050.
- La población mayor de 65 se incrementará; de 7.1 millones en 2010 a 9.8 millones en 2020 y a 23.1 millones en 2050.
- Se prevé que en las siguientes tres décadas la población en edades laborales continuará aumentando su tamaño y con ello se incrementará el potencial productivo y de creación de riquezas en nuestro país.
- La edad media pasará de 29 en 2010, a 31 en 2020 y a 38 en 2050.
- La población menor de 15 años disminuirá de 33.9 millones de personas en 2010 a 32.7 millones en 2020 y a 28.9 millones en 2050.
- El grupo de adultos mayores (65 años y más), por su parte, aumentará su tamaño de 7.1 millones en 2010 a 9.8 millones en 2020 y a 23.1 millones en 2050.
- La población económicamente activa, que actualmente representa 87.2 millones de personas, ascenderá a 98.9 millones en 2020 y a 114.4 en 2050.
- La población femenina del país asciende a 59.8 millones y representa poco más de la mitad de la población en México (51.2%); esta proporción seguirá incrementándose lenta pero continuamente hasta alcanzar 52.7% en 2050.
- La emigración de México hacia Estados Unidos ha disminuido de manera muy significativa en los años recientes.

* Aspectos generales de los resultados de las proyecciones de población. Proyecciones de la Población 2010-2050 [en línea], México en cifras, Segob. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos_Generales_de_los_resultados_de_las_Proyecciones_de_Poblacion (consulta: 24 de agosto de 2016).

nas bajo estas condiciones no permiten generar graduados en condiciones bilingües. Además, no obstante que la educación determina mejores condiciones de vida en las personas, en México el factor pobreza sigue excluyendo de la educación y determinando el rendimiento educativo, así como los niveles máximos de estudio alcanzados por persona.

Modelo educativo en México

El modelo educativo en México 2016⁷ tiene como ejes fundamentales cuatro componentes

⁷ Modelo Educativo 2016 [en línea] [consulta: 11 de septiembre de 2016] disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118382/El_Modelo_Educativo_2016.pdf

básicos para su replanteamiento, y algunos mecanismos o sistemas para su aplicación:

La escuela en el centro: este enfoque implica desarrollar mecanismos institucionales que permitan a las autoridades educativas conocer y atender, con oportunidad y pertinencia, las necesidades de las escuelas.

1. *Nueva cultura escolar*: busca sentar las bases para construir centros escolares que fomenten el trabajo colaborativo y colegiado, el aprendizaje entre pares y la innovación. Se busca impulsar la planeación estratégica y la evaluación para la mejora continua, así

Cuadro 5. Panorama de la educación en México 2015. Datos demográficos y estadísticos por nivel educativo

- De 2005 a 2012 la población de 25 a 34 años en México que había alcanzado la educación media superior aumentó en 8 puntos porcentuales, de 38 a 46%. No obstante, este porcentaje es mucho menor que el 83%, promedio de la OCDE.
- Sólo uno de tres adultos de 25 a 64 años de edad terminó el nivel medio superior.
- México ha aumentado el nivel de adolescentes de 15 a 19 años que están en educación: de 48 al 54% entre 2005 y 2013. A pesar de este aumento, en 2013 México fue uno de sólo dos países de la OCDE donde menos de 60% de los jóvenes de 15 a 19 años estaban inscritos en el sistema educativo.
- En México, un graduado de educación terciaria gana el doble que un adulto cuyo nivel educativo más alto es el medio superior, y este último gana casi el doble que un trabajador con educación por debajo del nivel de educación media superior, en promedio. Estas diferencias son mucho mayores que los promedios de la OCDE.
- El porcentaje de mujeres jóvenes *ni-ni* aún es considerablemente mayor que el de los hombres. Entre 2000 y 2012, el porcentaje de mujeres de 20 a 24 años *ni-ni* bajó de 46 a 39%, en tanto que el porcentaje de hombres *ni-ni* aumentó de 6 a 10% (el promedio de la OCDE bajó de 22 a 19% en el caso de las mujeres, y en el de los hombres subió de 14 a 16%).
- En México sólo una de cada cinco personas de 25 a 64 años de edad y una de cada cuatro de 25 a 34 años tienen un título de educación terciaria. El porcentaje de las personas de 25 a 34 años con educación terciaria aumentó en 8 puntos porcentuales entre 2000 y 2014 (de 17 a 25%), en tanto que en promedio en los países de la OCDE aumentó en 15 puntos porcentuales (de 26 a 41%).
- En México, se espera que 38% de los jóvenes ingresen a la educación terciaria en el transcurso de su vida (el promedio de la OCDE es de 67%).
- Se estima que cerca de 4% de los jóvenes mexicanos obtendrán un título de maestría en su vida (el promedio de la OCDE es de 22%).

* Nota País. Panorama de la educación en México 2015 [en línea], OCDE-México. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf> (consulta: 29 de agosto de 2016).

- como el uso efectivo del tiempo en las aulas y la creación de ambientes adecuados para el aprendizaje. Además, plantea fortalecer las prácticas docentes flexibles, la participación social responsable y la rendición de cuentas.
- ⇒ *La escuela como comunidad con autonomía de gestión:* plantea habilitar y facultar gradualmente a las escuelas para que, bajo el liderazgo del director, se logre la participación de toda la comunidad educativa en la toma de decisiones de organización interna y de contextualización curricular, así como en el uso de los recursos financieros conforme a las necesidades específicas de cada plantel y con efectos verificables en la mejora del servicio educativo.
- ⇒ *Asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica:* las escuelas han de recibir ayuda para aprender a gestionar su autonomía curricular, con base en una normatividad nacional y su propia ruta de mejora, para responder a las necesidades e intereses específicos de sus alumnos.
 - ⇒ Las supervisiones escolares deben apoyar el fortalecimiento del liderazgo de los directores, orientar el desarrollo adecuado de los Consejos Técnicos Escolares, promover el mejoramiento del ambiente escolar y la participación activa de las familias.
 - ⇒ *Materiales educativos:* la comunidad escolar requiere contar con libros y materiales didácticos suficientes para el número de

Cuadro 6. Gasto educativo en México, cifras OCDE*

- En educación México gasta un porcentaje de su PIB similar al de otros países de la OCDE, pero el gasto por estudiante es aún bajo en términos absolutos.
- En 2012, México gastó 3.9% de su PIB en instituciones de educación primaria y secundaria (un poco por encima del promedio de la OCDE de 3.7% que incluye también las instituciones de educación postsecundaria no terciaria) y 1.3% del PIB en instituciones de educación terciaria (un poco por debajo del promedio de la OCDE de 1.5%).
- Entre 2005 y 2012 el gasto anual en México por instituciones de educación primaria y secundaria aumentó 19%, en tanto que el número de estudiantes se incrementó 7%. Como resultado, el gasto por estudiante se elevó 11% (el promedio de la OCDE, que incluye educación possecundaria no terciaria, fue de 21%).
- En el nivel terciario, el gasto total de México aumentó 35% durante el mismo periodo, justo arriba de la tasa de incremento de la matrícula (33%, una de las tasas más altas de los países de la OCDE). Esto generó un pequeño aumento en el gasto por estudiante (1%, en comparación con el promedio de la OCDE de 11%).
- En términos absolutos, el gasto anual de México por estudiante es similar al de Turquía y es uno de los menores de los países de la OCDE.
- En 2012 México gastó 2,600 dólares por estudiante (el promedio de la OCDE fue de 8,200 dólares) en instituciones primarias, 3,000 dólares en instituciones secundarias (el promedio de la OCDE fue de 9,500 dólares), y 8,100 dólares en instituciones terciarias (el promedio de la OCDE fue de 15,000 dólares).
- En 2012, casi 81% del gasto actual en los niveles de primaria y secundaria se usó para remuneración de los docentes (el promedio de la OCDE, que incluye al nivel postsecundario no terciario, fue de 62%). Cerca de 62% del gasto actual en el nivel terciario se dedica a remunerar a los profesores (el promedio de la OCDE es de 40%).
- En 2012 el *gasto de capital*** en México representó sólo 2.5% del gasto total en instituciones públicas primarias y secundarias. El gasto de capital en México como porcentaje del gasto total en educación terciaria fue de 6.8%, mientras que el promedio de inversión en este rubro en países miembros de la OCDE fue de 11%.
- En México el costo del sueldo de docentes por estudiante fue de alrededor de 1,100 dólares en educación secundaria (este costo aumentó cerca de 100 dólares desde 2005), en comparación con 3,200 dólares, en promedio, en todos los países de la OCDE.

* Nota País. Panorama de la educación en México 2015 [en línea], OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf> (consulta: 09 de agosto 2016).

** Gasto de capital se refiere a gastar en activos que duran más de un año e incluye gasto en la construcción, renovación y reparación importante de edificios escolares.

alumnos que atiende en diferentes formatos, así como con materiales educativos afines a la diversidad de estilos y necesidades de aprendizaje, como específicos para los estudiantes con alguna discapacidad. Además, los materiales deben procurarse en distintas lenguas indígenas a fin de lograr un acceso más equitativo a los mismos.

⇒ *Infraestructura y equipamiento:* disponer de espacios adecuados para la promoción de un aprendizaje activo y colaborativo de alumnos

y docentes, así como para la realización de actividades físicas y artísticas. Además, deben cumplir con las medidas de seguridad, así como mejorar las condiciones de accesibilidad para todos sus alumnos y contar con los servicios de luz, agua y sanitarios para que su comunidad escolar tenga condiciones dignas.

⇒ *Reducción de carga administrativa:* contar con reglas precisas sobre las atribuciones y obligaciones de los directores, supervisores, áreas intermedias y autoridades nunca

ha sido más pertinente. Se propone la creación de un sistema de información y gestión educativa que refleje los requerimientos de los planteles, herramienta que facilite que las escuelas cuenten con las plantillas de maestros completas y favorezca sustituciones oportunas del personal frente a grupo.

2. *El planteamiento curricular:* uno de los principales desafíos en el diseño del currículo es integrar tres fuentes esenciales: la filosofía de la educación, que orienta al sistema educativo nacional a partir de principios y valores fundamentales; el logro de capacidades que responda al momento histórico que viven los educandos; y la incorporación de los avances que se han producido en el campo del desarrollo cognitivo, la inteligencia y el aprendizaje.

⇒ *La vigencia del humanismo y sus valores:* educar a partir de valores implica formar a todos en el respeto a lo diverso, en el aprecio por la dignidad humana, en el rechazo a la discriminación y en las prácticas que promueven la solidaridad.

⇒ *Los desafíos de la sociedad del conocimiento:* se requiere una formación que permita a las personas adaptarse a nuevas situaciones mediante un proceso de educación permanente, que les asegure apropiarse de conocimientos y competencias para desplegar su potencial a lo largo de la vida. Se debe desarrollar la capacidad de la población para comunicarse, tanto en español como en otra lengua materna, así como en una lengua extranjera, trabajar en equipos, resolver problemas y usar efectivamente las tecnologías de la información.

⇒ *Las oportunidades desde las ciencias de la educación:* contar con un currículo flexible, que establezca los contenidos comunes, al tiempo que permita su enriquecimiento y adecuación en el ámbito local. Los docentes deben aprender estrategias para reforzar la autoestima de los alumnos, la confianza en su potencial, y el desarrollo de expectativas positivas y realistas.

⇒ *Contenidos educativos:* deben fomentar el desarrollo de competencias para la vida, es decir, aprender a pensar, a cuestionarse acerca de los diversos fenómenos, sus causas y consecuencias, a controlar los procesos personales de aprendizaje, así como a

valorar lo que se aprende en conjunto con otros. Generar habilidades socioemocionales de los niños y los adolescentes para “aprender a convivir” de forma sana, pacífica y respetuosa.

⇒ *Ambientes de aprendizaje:* las escuelas deben propiciar un aprendizaje más activo, autorregulado, dirigido a metas, situado y colaborativo, que facilite los procesos personales de construcción de significado y de conocimiento.

⇒ La evaluación debe consolidarse como un proceso que contribuya a la autorregulación cognitiva a través de la retroalimentación y al aprendizaje significativo en lugar de memorístico. La evaluación tiene que ser resultado de una diversidad de metodologías e instrumentos y, al ser parte de una secuencia didáctica, no debe tener un carácter exclusivamente conclusivo o sumativo.

3. *Formación y desarrollo profesional docente:* los docentes deben tener acceso a recursos pedagógicos innovadores, una formación continua y asesoría técnica-pedagógica para trabajar de manera planeada, actualizada, orientada al aprendizaje de los alumnos y a la solución a los problemas diarios y diversos que se presentan en el aula, así como poder hacer frente a alumnos con características heterogéneas.

⇒ *Los procesos de evaluación:* los concursos para el ingreso al Servicio Profesional Docente deben asegurar la idoneidad de los nuevos maestros. Los de nuevo ingreso deben presentar una evaluación diagnóstica al término de su primer año, y de manera general, todos los docentes deben presentar periódicamente una evaluación de su desempeño, para lo cual se deberá tomar en cuenta el contexto en el que el docente aplica las capacidades básicas que todo maestro debe tener.

⇒ *El desarrollo profesional docente:* la actualización y formación continua para los maestros en servicio ha de contemplar el aprendizaje del docente sobre su propia práctica y de las experiencias de sus pares, así como la actualización de conocimientos y competencias docentes para su mejora permanente.

La formación continua debe impartirse mediante dos mecanismos complementarios.

Por un lado, el que se deriva directamente de las escuelas y, por otro, el aprovechamiento de la oferta con que cuentan actores e instancias nacionales, estatales y locales para generar propuestas formativas relevantes y pertinentes que atiendan los problemas específicos de las escuelas y los maestros.

Como segundo mecanismo, la oferta de herramientas para el docente deberá ser más amplia, focalizada y heterogénea e incluir modalidades presenciales, virtuales y mixtas. La formación continua debe aprovechar el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para cerrar brechas en el acceso a materiales y contenidos de calidad para todos.

- ⇒ *La formación inicial:* el modelo educativo a implementar requiere de la participación y compromiso de las escuelas formadoras de maestros.

Es indispensable que las escuelas normales impulsen los cambios necesarios para actualizarse y seguir siendo el pilar de la formación inicial de los maestros de Educación Básica.

La transformación de las normales debe considerar, desde luego, la renovación y el fortalecimiento de su planta docente y la revisión de los planes y programas de estudio, en función del planteamiento curricular del modelo educativo 2016.

4. *Inclusión y equidad:* crear las condiciones para garantizar un acceso efectivo a una educación de calidad y reconocer las distintas capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos. Redoblar esfuerzos para destinar mayores recursos educativos a la población en condiciones de vulnerabilidad o desventaja.

- ⇒ La educación que se imparta en nuestro país deberá valorar la riqueza de nuestra sociedad pluricultural y multilingüística, así como los saberes que los pueblos originarios han construido y preservado a lo largo de su historia.
- ⇒ Revisar, ajustar y flexibilizar los manuales y reglamentos administrativos, de control escolar, de organización y técnico-pedagógicos para que la normatividad escolar responda a la diversidad de nuestro país.

- ⇒ Lograr cobertura total en sus diversas modalidades, a más tardar en el ciclo 2021-2022.

Respecto al Modelo Educativo de México (MEM) presentado en 2016, será de gran importancia que los distintos actores involucrados generen las dinámicas que permitan lograr autonomía de gestión en las escuelas, con lo cual eventualmente se podrán resolver las necesidades académicas, administrativas, financieras y comunitarias desde la particularidad de cada escuela. Además, así como lo plantea el MEM, será de gran relevancia observar que en los hechos se concrete un incremento y la mejora de calidad de materiales educativos disponibles en las escuelas, los cuales podrán servir como elementos adicionales para la adquisición de conocimientos.

En el ámbito de infraestructura y equipamiento, será de vital y elemental importancia asegurar que todas las escuelas cuenten con todos los servicios de luz, agua y sanitarios, no nada más para que la comunidad escolar cuente con condiciones dignas, sino para atender los principios y criterios bajo los cuales se rigen las evaluaciones de PISA que se centra en la valoración de destrezas y conocimientos como fruto de numerosas circunstancias familiares, sociales, culturales y escolares

En el ámbito de la “Formación y desarrollo profesional docente”, será de gran relevancia que dentro del ámbito de participación que se presenta con el modelo “escuela en el centro”, en la realidad se cumpla con la disposición de capacitación continua y asesoría técnica pedagógica a través de recursos innovadores, de forma tal que el personal docente cuente con las herramientas necesarias para disponer de conocimiento, métodos y formación humana que se refleje en una mejor formación de los estudiantes. En este sentido, la propuesta de transformación de la Escuelas Rurales deberá llevarse a cabo dentro del marco de participación de todos los actores, generando debates especializados bajo el involucramiento de investigadores, académicos, servidores públicos y docentes, de tal forma que la reestructuración sea motivo de inclusión y prácticas exitosas, evitando el conflicto social.

Será necesario que el o los programas propuestos para reducir la carga administrativa realmen-

te cumplan con esa función y no se conviertan en un elemento más de carga de trabajo.

Otro de los retos que deberá asegurar el MEM será el valorar, fomentar y aprovechar la pluralidad cultural y lingüística como un elemento que fortalezca, enriquezca y distinga nuestra educación, erradicando la discriminación y la exclusión por motivos de origen étnico, cultural o de lenguaje.

Aspectos relevantes del modelo educativo en Finlandia

El éxito obtenido por los estudiantes finlandeses en las evaluaciones de PISA los ha colocado con la mejor evaluación dentro de los países europeos y dentro de las mejores posiciones de los países miembros de la OCDE. Pero además de las posiciones que han logrado en las evaluaciones de PISA, es necesario estudiar, debatir y analizar el modelo educativo de Finlandia con el propósito de buscar oportunidades de mejora para el modelo educativo en México. De esta manera, es importante mencionar algunos aspectos que se esbozan en el artículo “La escuela finlandesa, clave del éxito de la nación”,⁸ que forma parte del acervo disponible en la página oficial de la embajada de Finlandia en México, destacando lo siguiente:

- En Finlandia la educación es gratuita desde el nivel preescolar hasta la universidad; el financiamiento de la educación con recursos fiscales garantiza su elevado nivel y la igualdad de oportunidades para todos.
- Una de las principales fortalezas de la educación finlandesa es que garantiza iguales oportunidades de estudio para todos, independientemente de su situación socioeconómica. En lugar de fomentar las comparaciones y la competencia entre los alumnos, la escuela básica se dedica a apoyarlos y orientarlos como individuos.
- La educación absorbe del 11 al 12% de los presupuestos del Estado y los ayuntamientos. Así se financian la enseñanza preescolar y básica, el bachillerato, la formación profesional, la educación superior, los estudios de posgrado y complementarios, y se promueve la educación informal.
- Se rige bajo el principio de la escuela del barrio, lo que significa que casi todos los niños y jóvenes asisten a la escuela más cercana a su domicilio. De esta manera no se produce entre las escuelas una diferenciación basada en la posición social de las familias. Como se puede confiar en el nivel de cualquier escuela, los padres en general están conformes con la del barrio, y no han surgido escuelas privadas de élite para competir con aquéllas. Hay algunos centros privados, que deben obtener licencia, pero éstos también reciben ayudas estatales, observan las pautas de los planes de estudios nacionales y están obligados a matricular a todos los alumnos de su distrito.
- Una de las observaciones más importantes de la evaluación PISA es que en Finlandia las diferencias de nivel entre las escuelas se cuentan entre las más pequeñas del mundo.
- Los ayuntamientos financian el transporte de los alumnos que viven lejos de las escuelas.
- La gran revolución del sistema educativo se produjo en la década de 1970 cuando la escuela primaria y la preparatoria fueron reemplazadas por una escuela básica de 9 años, principalmente municipal. La enseñanza obligatoria también se extendió a nueve años. El objetivo de la reforma era garantizar una enseñanza básica igualitaria y gratuita para todos los niños, independientemente de su lugar de residencia y de la situación socioeconómica de su familia.
- Los finlandeses empiezan la escuela relativamente tarde, a los siete años. La idea rectora es que los niños deben crecer y desarrollarse sin presiones. En el aprendizaje se aprovechan sus etapas sensibles y se les alienta para que desarrollen un pensamiento propio y su creatividad. En los grados iniciales las familias reciben informes orales de la escuela.
- A los seis años los niños pueden hacer un ciclo preescolar, gratuito, en una escuela o en una guardería. En la práctica casi todos participan en él.
- En caso necesario se analiza la madurez de los menores y se les recomienda comenzar la escuela un año antes o después.
- Para fortalecer la estabilidad emocional y la seguridad de los más pequeños, durante los primeros seis años de la primaria en todas

⁸ La escuela finlandesa, claves del éxito de la nación [en línea] Embajada de Finlandia en México. Disponible en: <http://finland.fi/es/vida-y-sociedad/clave-del-exito-de-la-nacion/> (consulta: 13 septiembre de 2016).

o en la mayoría de las asignaturas tienen al mismo maestro. La evaluación numérica de los resultados sólo comienza en el quinto grado. Las relaciones entre alumnos y maestros son fluidas y amistosas en todos los niveles. La enseñanza se basa en el estímulo, en la participación y la interacción.

- Después de la escuela básica todos los finlandeses tienen la posibilidad de orientarse hacia estudios generales y profesionales acordes con sus intereses e inclinaciones, y continuar formándose de diferentes maneras durante toda la vida. Es importante señalar que más de una cuarta parte de la población tiene un título terciario.
- Finlandia ha obtenido excelentes resultados en todas las evaluaciones PISA, que se organizan trienalmente desde el año 2000. El estudio evalúa las capacidades de los escolares de 15 años en matemáticas, ciencias y lectura. Debe destacarse que en Finlandia las diferencias entre los alumnos son pequeñas y que los resultados son uniformes en escuelas de todo tipo.
- Otro rasgo importante es la elevada calificación académica de los maestros: los docentes de todos los ciclos deben tener una licenciatura que incluya amplios estudios pedagógicos y competencia en las asignaturas que enseñan. La profesión del maestro es respetada y deseada. Incluso los maestros de las guarderías y del preescolar poseen un título superior.
- La formación de los maestros incluye pedagogía y profundos conocimientos de las asignaturas. Aunque los programas y los objetivos escolares se elaboran a nivel nacional, cada maestro tiene libertad de aplicar sus propios métodos en su aula.
- Todos los maestros primarios de plantilla tienen título universitario. En los primeros seis grados suelen enseñar todas las materias del programa. Poseen una licenciatura en ciencias de la educación con énfasis en pedagogía. En el ciclo superior y en el bachillerato cada asignatura es dictada por un licenciado en la especialidad respectiva, con estudios de pedagogía.
- Los estudios pedagógicos son muy apreciados y populares, y los docentes gozan de un gran respeto social pese a sus sueldos relativamente bajos. A las pruebas de admisión

de las facultades se presentan cinco aspirantes por cada plaza vacante.

- En todas las escuelas funciona una junta de atención del alumnado y un servicio de salud. La atención del alumno responde a la responsabilidad de la escuela por el bienestar social, físico y psíquico del alumno, y puede actuar por ejemplo si éste falta o llega tarde, se está marginando, consume estupefacientes o sufre una situación familiar inestable. En estos casos el personal de la escuela tiene el derecho y el deber de aclarar los problemas con los padres y de ser necesario recurrir a los servicios sociales, de protección del menor o de salud.
- La enfermería organiza periódicas revisiones médicas y odontológicas y si lo considera adecuado orienta a los alumnos a los servicios municipales. El servicio de salud escolar es gratuito.
- Todos los niños y adolescentes que asisten a las guarderías, escuelas primarias, bachilleratos o centros de formación profesional reciben un almuerzo caliente y saludable, que incluye ensalada, leche y pan.
- El almuerzo escolar es parte del currículum oficial. La idea es que una pausa para comer refresca las mentes y ayuda a los alumnos a abordar el resto del día. Al mismo tiempo es una lección de salud, nutrición y modales.
- En algunas escuelas pioneras se enseñan hábitos gastronómicos verdes ofreciendo en el almuerzo platos vegetarianos y alimentos orgánicos.

Si bien es cierto que hay grandes brechas económicas, de calidad de vida, sociales, entre otras, que marcan grandes contrastes entre México y Finlandia, tal vez es gracias a la diferencia entre modelos educativos que se ha logrado marcar estas grandes pautas en la sociedad finlandesa y mexicana; de cualquier forma, vale la pena resaltar que el modelo educativo en Finlandia, sin importar situación socioeconómica de sus estudiantes, ha logrado garantizar la igualdad de oportunidades de estudio con nivel alto y homogéneo para todos sus habitantes, lo cual evita las diferencias marcadas por posiciones sociales.

En el modelo educativo de Finlandia se pone en el centro de la educación al alumno, por lo

cual existen servicios de salud gratuitos y los estudiantes reciben chequeos médicos para constatar su estado de salud y en caso necesario canalizar y dar atención; los alumnos desde guarderías hasta centros de formación profesional reciben almuerzos gratuitos que sirven para generar hábitos de salud y nutrición en los estudiantes.

Al ser el alumno el centro del modelo educativo se permite mayor participación de los estudiantes, se busca dotar de un mayor número de herramientas para el aprendizaje y se garantizan las mejores condiciones para lograrlo, desde asegurar el transporte escolar (en algunos casos), hasta orientar el aprendizaje en el interés general o incluso individual de los estudiantes; además, se deja de lado la forma focalizada de abordar una materia y se busca resolver y descifrar todo fenómeno de forma multidisciplinaria. Las artes, la cultura y la ciencia son base fundamental para generar conciencia social y humana.

De esta manera el modelo educativo de Finlandia atiende de forma integral el entorno en el cual los alumnos reciben su educación, es decir, crean las condiciones óptimas para que los alumnos desarrollen todas sus habilidades y capacidades. En este sentido, este modelo educativo atiende los criterios establecidos en las evaluaciones PISA que se centra en la valoración de destrezas y conocimientos como fruto de numerosas circunstancias familiares, sociales, culturales y escolares, es decir, el modelo crea las circunstancias para sus ciudadanos, con lo cual se obtienen grandes rendimientos y se forman individuos preparados para afrontar de mejor manera los retos de la vida.

Destaca la elevada calificación de los maestros, los cuales deben contar con una licenciatura que incluya amplios estudios pedagógicos, incluso los maestros de guarderías y del preescolar. Pero además, los estudios pedagógicos son muy apreciados; los maestros gozan de un gran respeto social.

Comentarios finales

En el contexto de los debates y polémicas de la educación generados desde 2012 y hasta fechas recientes en México, una de las observaciones que se pueden realizar y que representa

una falla elemental en la planeación y organización de la educación es que desde 2012, cuando se modificó la Constitución con la finalidad de mejorar la educación, ocurrió bajo un modelo educativo que no había sido modificado, el cual era el modelo que prácticamente se aplicaba desde finales del siglo xx, es decir, se modificó la Constitución, se crearon leyes e instituciones bajo el esquema de un modelo educativo que a todas luces era obsoleto.

De esta manera el proceso de mejorar la educación en México partió de implementar acciones que ahora, desde la perspectiva del modelo educativo 2016, son incluso contradictorias a lo que se presenta como el esquema del ideario educativo nacional.

En este sentido, únicamente podremos hablar de que estas políticas educativas alcanzarán el éxito cuando se garantice el acceso a la educación de alto nivel y de forma homogénea para todas las personas del país sin importar su origen étnico o condición socioeconómica. Esta educación debe brindarse bajo las mejores condiciones de infraestructura en las escuelas, es decir, mientras que persista la existencia de escuelas sin baños, sin agua potable o sin luz, ¿de qué manera se podría hablar de éxito educativo?

Es importante señalar que para lograr que el modelo educativo de México 2016 alcance el éxito es necesario abordar el tema desde una visión interinstitucional, pues crear las condiciones adecuadas para los estudiantes no es responsabilidad ni tarea única de las instituciones educativas del país, es decir, los programas de apoyo de otras instituciones o secretarías de Estado se deben alinear para que los recursos financieros, materiales y humanos generen las condiciones sociales, culturales y familiares para el desarrollo de habilidades y capacidades de los alumnos.

En este orden de ideas, dadas las circunstancias de pobreza y desigualdad que prevalecen en México, y con la finalidad de atender los criterios que se evalúan en PISA, sería de gran importancia analizar el costo que representaría brindar una porción de alimentos durante el horario de clases a los estudiantes de educación básica, y alinear el desarrollo de programas sociales de tal forma que sean complementarios con los obje-

tivos educativos. Esto se podría lograr agrupando esfuerzos institucionales, y entendiendo que el tema de la educación debe ser el elemento central y estratégico para lograr el desarrollo de nuestro país.

El esquema propuesto en el modelo educativo de México 2016 puede representar un avance en la estructura de planeación y organización de la educación, sin embargo el verdadero reto es permitir y conseguir la implementación de programas de capacitación permanentes para todos los docentes, la libre cátedra, lograr la autonomía de gestión en las escuelas, garantizar la gratuidad de la educación, poner a disposición de los alumnos material y herramientas tecnológicas para la adquisición de conocimiento, así

como generar los ambientes propicios para que los alumnos puedan desarrollar sus habilidades en un marco de motivación, participación, colaboración y respeto hacia los demás.

Todo esto a través de consensos mediante diálogos y debates con especialistas, académicos, investigadores, sociedad civil en general, el cuerpo docente y directivos de las instituciones educativas, pues la educación, por ser un tema estratégico para cualquier país, es de elemental importancia que pueda ser debatida y enriquecida desde todos los ámbitos de la sociedad, de otra manera los esfuerzos de mejora seguirán polarizando a la sociedad y creando conflictos sociales en donde debe existir no nada más diálogo, sino apertura permanente a las propuestas y la inclusión.

EL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO COMO INSTRUMENTO DE BIENESTAR SOCIAL

Guadalupe Morales Núñez*

No puede haber desarrollo humano sin un sistema de salud y seguridad social que atienda las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano.
Julio Frenk Mora

El contexto internacional

El régimen de protección a la salud ha sido un tema de discusión académica, social, política y presupuestal por la enorme complejidad que reviste el contexto de su regulación en cada uno de esos aspectos, así como la percepción de los ciudadanos en términos de la eficacia del servicio médico.

Los principales desafíos del sector salud en Latinoamérica están relacionados con la accesibilidad y cobertura a los servicios asistenciales y el deterioro progresivo de la salud de la población, donde si bien este modelo muestra avances, también encuentra obstáculos a vencer y éxitos a consolidar para elevar y fortalecer el funcionamiento de los sistemas de salud en la región.

Por tanto, el reto en América Latina es elevar la eficiencia, eficacia y efectividad de su funcionamiento en un esquema de descentralización polí-

tico-administrativa, en el marco de la reforma del Estado como un proceso clave para enfrentar la crisis por la que atraviesa en los ámbitos político, económico y social,¹ con avances positivos en cuanto a su descentralización.

En el “Informe sobre la salud en el mundo 2010”, la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que “la promoción y la protección de la salud son esenciales para el bienestar humano y para un desarrollo socioeconómico sostenido”; fórmula propuesta a los Estados miembro para desarrollar acciones que garanticen a la población los servicios de salud de calidad.

La instancia encargada de gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial reconoce el papel de la salud en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente e insta a los países, a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones internacionales a promover la in-

* Licenciada en derecho por la UNAM; diplomada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, reforma del Estado, derecho, instituciones y procesos legislativos. Es investigador-asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: gmorales@cesop.mx

¹ Instituto de Investigación de la Universidad del Zulia (Luz), Maracaibo-Venezuela, *Revista de Ciencias Sociales*, 2006. Disponible en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000100004 (consulta: agosto de 2016).

clusión de la cobertura sanitaria universal en el programa internacional de desarrollo.

La OMS ha identificado varios problemas comunes en los países, pero sobre todo los desafíos que tienen que ver con la cobertura universal, siendo los principales:

1. La disponibilidad de los recursos. Ningún país ha sido capaz de garantizar a su población el acceso inmediato a todas las tecnologías o intervenciones que puedan mejorar la salud o prolongar la vida.
2. La obligación de pagar directamente por los servicios en el momento de necesitarlos, ya sea que el pago se realice de manera formal o informal; ello impide que los paciente reciban asistencia médica cuando la necesitan. Para aquellos que requieren tratamiento esto puede dar lugar a una situación económica grave, llegando incluso a depauperarse.
3. El uso ineficiente e inequitativo de los recursos. De los recursos destinados a la salud se malgasta entre 20 y 40%. Reducir este porcentaje mejoraría en gran medida la capacidad de los sistemas sanitarios para prestar servicios de calidad y mejorar la salud.²

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incorpora en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 17 objetivos (ODS). Para el tema que nos ocupa resaltamos el relativo a la “salud y bienestar”, que pretende “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos, en todas las edades”. Establece como opción, la cobertura universal:

- 3.8. Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.³

² Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el mundo. “La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal”, p. 14. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44373/1/9789243564029_spa.pdf (consulta: agosto de 2016).

³ CEPAL “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe, pp. 13 y 14, 2015. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en sep-

El contexto de la regulación del sistema de salud en México

Nuestro país ha transitado de un derecho de protección a la salud a lograr estándares más amplios de bienestar social. La labor progresiva del Congreso evidencia que el tema de la universalidad de los servicios de salud se constituye por acciones continuas para adecuarse a la variedad de escenarios en los que se desarrolla. El Poder Ejecutivo también ha emprendido acciones en términos de política pública.

Sin entrar al análisis de todas las reformas en materia de salud, podemos subrayar los avances legislativos más trascendentales en términos de la descentralización que la OMS ha señalado como una alternativa.

En principio, la reforma constitucional (1983) al artículo 4o. constitucional incorpora la garantía social del derecho a la protección de la salud, con lo que da paso al nuevo diseño de políticas públicas.

[...] Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.⁴

Esta reforma es producto de un proceso de innovación legislativa en términos de descentralización de los servicios que permite estructuras y acciones del Estado diseñadas para un escenario a largo plazo; por ello, la legislación secundaria debía adecuarse para ello, ya que el Código Sanitario permitía al Poder Ejecutivo ejercer facultades en materia de salubridad para regular las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud a la población mexicana.⁵

Por ello, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso aprueba la (nueva) Ley General de Salud,⁶ reglamentaria del artículo 4o. constitucional, e

tiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

⁵ Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, derogado. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984 (consulta: agosto de 2016).

⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 1984.

incorpora dos aspectos fundamentales: el derecho —individual— a la salud y el derecho social en tanto facultad del Estado para establecer políticas, planes, programas o impulsar reformas legales que permitan cumplir el objetivo constitucional. Para ello establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y el Sistema Nacional de Salud.⁷

El esfuerzo del Congreso por establecer un marco normativo eficaz permitió al Estado emprender acciones como el derecho del ciudadano a garantizar no sólo una condición de no enfermedad, sino de protección social en un esquema novedoso diseñado para lograr niveles de bienestar considerables. En la Ley General de Salud quedaron establecidas las finalidades:

Artículo 2o.

- I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Para su puesta en marcha crea dos estructuras fundamentales: el Sistema Nacional de Salud⁸ y el Consejo de Salubridad.⁹ El primero lo constituyen las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud,

así como por los mecanismos de coordinación de acciones y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

En cuanto al Consejo de Salubridad, se instituye como autoridad sanitaria, depende directamente del presidente de la república, en los términos del artículo 73 constitucional, fracción XVI, base 1a, y se rige de acuerdo con su propio reglamento.¹⁰

Este esfuerzo normativo no logró consolidar los objetivos planteados en la reforma constitucional en materia de universalidad ni aumentar la cobertura y su calidad resultó insuficiente para la demanda debido al perfil de enfermedades derivadas de la transición epidemiológica, así como un esquema económico inestable dentro del sistema público, por lo que fue necesario crear un instrumento que permitiera lograr la equidad financiera por parte del Estado mexicano para incorporar a la población no beneficiada y mejorar las acciones de política social.¹¹

Esta alternativa de protección social mediante un esquema de aseguramiento público se denomina Sistema de Protección Social en Salud (Ley General de Salud 2003),¹² sustentado en una base federalista como un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo oportuno de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud con el objetivo de lograr la universalidad de la seguridad social en materia de salud y que las familias y personas sin acceso a las instituciones de seguridad social cuenten con los servicios de salud y medicamentos.¹³

Otro tema nodal para el desarrollo de estas acciones es el presupuestal. Para el efecto, la Cámara de Diputados ha emprendido acciones importantes en términos de recursos aprobados

⁷ Ley General de Salud, artículo 1o.

⁸ *Ibid.*, artículos 5 y 6.

⁹ *Ibid.*, artículos 4, 5, 15, 16 y 17.

¹⁰ Véase Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. Disponible en http://www.csg.gob.mx/descargas/pdfs/normatividad/Reglamento_Interior_del_CSG-2013.pdf.

¹¹ Véase *Diario de los Debates*, Poder Legislativo federal, LVIII Legislatura. Sesión del martes 29 de abril de 2003.

¹² Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud. Reforma publicada en el DOF del 15 de mayo de 2003.

¹³ Ley General de Salud, artículo 77 bis.

para el Presupuesto de Egresos de la Federación al ramo de salud.

La Tabla 1 muestra las ampliaciones al Ramo 12 desde 2009 y el periodo 2011-2014 registra la etapa con mayores recursos asignados.

El Sistema de Salud desde el Poder Ejecutivo

En materia de política pública el Poder Ejecutivo también ha emprendido acciones sustantivas desde el Plan Nacional de Desarrollo donde se estipulan los siguientes aspectos relevantes.

Durante el periodo 2001-2006 el Programa Nacional de Salud reconoce a la salud como un derecho social universal, pues considera en principio que la prosperidad económica, el bienestar social y la estabilidad política dependen de la salud de la población, ya que “la salud es una inversión para un desarrollo con oportunidades”, pero a su vez reconoce la enorme carga de rezagos y riesgos emergentes del sector e incorpora dos elementos fundamentales: la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas.¹⁴

Identificó tres retos importantes: alcanzar mayor equidad en las condiciones de salud; mejorar la calidad de sus servicios, y dotar de protección financiera a la mayoría de la población.¹⁵

Importa destacar que México destina 5.6% de su riqueza a la salud, cifra por debajo del 6.1% que promedia América Latina; por lo que nuestra nación se propuso incrementar los recursos para afrontar las necesidades básicas insatisfechas, pues los costos de atender la salud serán cada vez mayores y su adecuada atención es fundamental para el desempeño de nuestra economía.

La inversión en servicios de salud equitativos, eficientes y de buena calidad influye positivamente sobre la actividad económica, ya que incrementa el capital humano, hace más eficientes las inversiones en educación, mejora la distribución del ingreso y eleva la productividad y la competitividad.¹⁶

Para el periodo 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo se alinea con la agenda internacional: suma un enfoque a largo plazo con el objetivo de alcanzar el desarrollo humano sustentable al 2030, en un paquete social conformado por salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado con el propósito de garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en México.¹⁷

Con relación a los patrones de crecimiento poblacional reconoce que continuarán incrementándose a lo largo del proceso de desarrollo, y para garantizar que suceda de manera ordenada y sin dislocaciones sociales pide la coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

Los propósitos y las acciones del Estado para ese periodo son: evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal; proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad; garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país, más un aspecto innovador que vincule el trabajo productivo y decente que tiene que ver con el trabajador y su condición de salud asociado a la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones, que son un referente importante para aportar mejores condiciones para el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados, así como la investigación en salud y la generación de patentes y el desarrollo de la industria nacional como un incentivo a la investigación.¹⁸

Para lograrlo se requiere una serie de reformas graduales que atiendan la realidad jurídica, laboral, económica y política,¹⁹ lo cual compromete al Poder Legislativo.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce una población que enfrenta

¹⁴ Programa Nacional de Salud 2001-2006, “Introducción”, p. 15. Disponible en www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/publicaciones/PNS_2001-2006/PNS2001-006.PDF (consulta: agosto de 2016).

¹⁵ *Ibid.*, p. 17 (consulta: agosto de 2016).

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación* del jueves 31 de mayo de 2007 (consulta: agosto de 2016).

¹⁸ *Ibid.*, p. 60.

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.* (consulta: agosto de 2016).

Tabla 1. Ampliaciones al Ramo 12 (2009-2016)
(millones de pesos)

Rubro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aprobado en el Presupuesto de Egresos	85,036.5	89,892.9	105,313.9	113,479.7	121,856.6	130,264.8	134,847.6	132,216.9
Ejercido reportado en Cuenta Pública	80,959.3	86,765.6	99,806.5	112,737.3	118,893.9	120,827.8	121,772.4	n.d.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados con información de la SHCP.

oportunidades de progreso escasas: 46.2% vive en condiciones de pobreza y 10.4% sobrevive en pobreza extrema.

En materia de desarrollo social —y en el marco de la meta nacional del México Incluyente— establece el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el contexto de una nueva productividad social, para lo cual se pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los riesgos de permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.²⁰

Balance de las acciones emprendidas

El balance en materia de salud que presentan los especialistas muestra algunas de las debilidades del sector salud. Una investigación de El Colegio de México²¹ explica que para finales del siglo

xx las políticas económicas que se siguieron en México no disminuyeron la desigualdad entre los mexicanos, por el contrario, la aumentaron.

Una característica del ingreso de la mayor parte de la población mexicana es que es bajo, y por si esto fuera poco, la distribución del ingreso es muy desigual. Es así que el crecimiento del bienestar de la población durante los últimos años ha sido —por decir lo menos preocupante— raquítico y desigual.

El PIB por habitante del 20% de la población más pobre es de aproximadamente 1,500 dólares anuales, contra el PIB per cápita del 20% de la población más rica que llega a casi 20 mil dólares al año. Una creciente brecha de más de 18 mil dólares divide a los mexicanos ricos de los más pobres. La justicia distributiva no ha arraigado en México.²²

Otro aspecto fundamental tiene que ver con los recursos. El ámbito presupuestal es un componente importante para el cumplimiento de las metas; los especialistas han identificado algunos rubros y por la trascendencia de sus contenidos se citan los siguientes:

Por ejemplo, un análisis al Presupuesto 2012 que realiza el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) explica:

Si bien es cierto que el Ejecutivo federal plantea —tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Progra-

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013 (consulta: agosto de 2016).

²¹ Manuel Gollás, *México, crecimiento con desigualdad y pobreza. De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje*, El Colegio de México, 2003, p. 48. Disponible en <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2003/dt20033.pdf> (consulta agosto 2016).

²² *Idem*.

ma Sectorial de Salud 2007-2012— que el acceso a los servicios de salud para toda la población constituye uno de los rubros más importantes para fortalecer el desarrollo social del país; en la propuesta original del presupuesto (PPEF) enviada por el Ejecutivo para 2012, el monto de recursos que se planteó asignar al Ramo 12 (Tabla 1), no se correspondía con la importancia atribuida a dichos servicios. De hecho, la magnitud del presupuesto solicitado apenas superaba en 3 mil 685.0 millones de pesos al asignado en 2011, lo que implicaba dejar sin variación (en términos reales) para 2012 el presupuesto del Ramo 12.²³

No obstante, la subsecuente labor legislativa permitió que en la versión aprobada del PEF 2012 (Tabla 1) se destinara a este Ramo un monto de 113 mil 479.7 mdp, que representa un avance de 4.1% en términos reales (8 mil 165.8 mdp) respecto a los recursos asignados en 2011 (105 mil 313.9 mdp). De igual forma, esta asignación al Ramo 12 representa una diferencia relativa de 4.1% respecto a los recursos solicitados originalmente por el Ejecutivo, lo cual significa que la Cámara de Diputados determinó una ampliación de 4 mil 480.8 mdp al presupuesto para atender la salud de la población a través del Ramo 12 (Tabla 2).

Las conclusiones del CEFP al análisis del presupuesto 2012 en lo relativo al Ramo 12, Salud, son:

Que éste se caracteriza por un moderado crecimiento de los recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Salud para cumplir con su labor de otorgar servicios de salud con calidad y seguridad a la población. Además, la asignación final del presupuesto permite identificar que estos recursos se orientan al fortalecimiento de programas con atención generalizada (Seguro Popular, Seguro Médico para una Nueva Generación) con lo que busca alcanzar la cobertura universal planteada por el Ejecutivo; sin embargo, esto se realiza en detrimento de programas de carácter preventivo (vigilancia epidemiológica, fortalecimiento de las redes de servicios de salud, programas de atención a familias y población vulnerable) que contribuyen a mejorar las condicio-

nes de vida de la población; además de reducir el impacto económico que la atención de los diversos padecimientos tienen para las familias y el presupuesto público.²⁴

Para el periodo 2013-2014 el CEFP demuestra que el presupuesto aprobado al Ramo 12 tuvo un incremento real de 3%, pero ese incremento no es homogéneo entre los diferentes rubros que componen el gasto, toda vez que los recursos destinados a gasto corriente crecen en todos sus componentes y el gasto de inversión se reduce (Gráfica 1).²⁵

Un estudio realizado por la Dirección de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados²⁶ respecto al periodo 2015-2016 muestra que la variación del gasto en materia de salud fue la siguiente:

- En 2015, la Cámara de Diputados aprobó un gasto de 523 mil 674.17 mdp;
- En 2016, el Ejecutivo federal propuso a la Cámara de Diputados un gasto de 533 mil 500.95 mdp; y
- En 2016, la Cámara de Diputados aprobó un gasto de 544 mil 705.38 mdp.

El gasto para esta función aprobado para el ejercicio fiscal 2016 por la Cámara de Diputados se incrementó en 21 mil 031.21 mdp respecto al del ejercicio 2015; y en 11 mil 204.43 mdp respecto a la propuesta del Ejecutivo federal para el ejercicio fiscal 2016.

Durante el ejercicio fiscal 2016 el gasto aprobado para la función salud obtuvo un incremento de 4.02% con respecto al aprobado por la Cámara de Diputados en 2015; y 2.10% con res-

²³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Recursos asignados al Ramo 12, Salud, Nota Informativa 011/2012. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/febrero/notacefp0112012.pdf> (consulta: agosto de 2016).

²⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Recursos asignados al Ramo 12, Salud. Nota Informativa 011/2012. 8 de febrero de 2012 (consulta: agosto de 2016).

²⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. “Recursos asignados al Ramo 12, Salud, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014”. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/enero/notacefp0022014.pdf> (consulta: agosto de 2016).

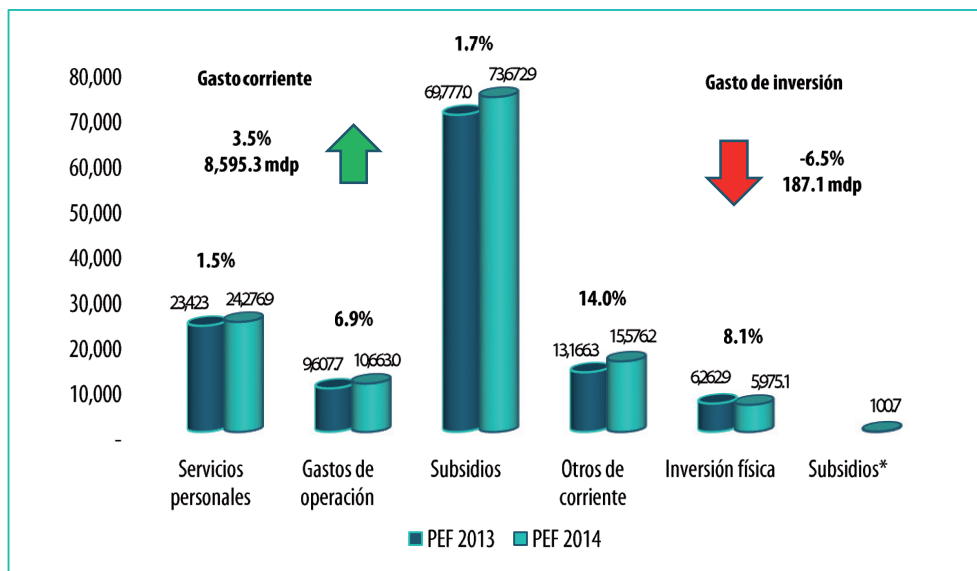
²⁶ Maestro M. Reyes Tepach (investigador parlamentario) y Dolores García Flores (analista del SEDIA), “El presupuesto público federal para la función salud (2015-2016)”, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico, abril de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-07-16.pdf>

Tabla 2. Ramo 12, Salud. Asignaciones al PEF 2011-2012
(millones de pesos)

Concepto	2011		2012	
	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Aprobado
Total	96,808.7	105,313.90	108,998.90	113,479.70
Variación Apro - Proy				
Nominal	-	8,505.20	-	4,480.80
Relativa	-	8.8	-	4.1
Variaciones 2012 - Apro 2011				
Nominal	-	-	3,689.00	8,165.80
Relativa	-	-	3.5	7.8
Real %	-	-	0	4.1

Nota: incluye ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2012 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2012, SHCP.

Gráfica 1. Ramo 12, Salud. Presupuesto en clasificación económica 2013-2014



Fuente: Elaborado por el CEFP, comparativo de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2013 y 2014, SHCP.

pecto al propuesto por el Ejecutivo federal para el ejercicio fiscal de 2016 (Tabla 3).

Este estudio concluye:

[...] uno de los problemas más importantes que enfrenta el gasto público en salud en nuestro país es que 96.61% se destina para gasto corriente, necesario para cubrir los rubros de servicios personales (sueldos, prestaciones de seguridad social), gasto de operación para que las organizaciones operen adecuadamente (papelería y equipos de cómputo); subsidios (ayudas de carácter social y recursos para los fondos de pensiones y jubilaciones); y únicamente 3.39% se asigna para el gasto de inversión, necesario para la modernización y ampliación de las actividades que conforman esta función, tales como la construcción de infraestructura en salud.²⁷

La opinión de los ciudadanos

De acuerdo con la reciente encuesta de opinión realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, la percepción de la población respecto de los servicios de salud en México es:²⁸ en general, del 89% de los encuestados derechohabientes o no que alguna vez han recibido atención médica en alguna institución de salud pública, 47.3% manifiesta estar satisfecho con los servicios obtenidos, mientras que 39.1% declara estar insatisfecho (Gráfica 2).

Consideraciones finales

El sistema de salud con enfoque de desarrollo social muestra importantes fortalezas institucionales; sin embargo, es necesario garantizar que la disponibilidad presupuestal se realice de manera eficaz.

En la opinión de la doctora Margaret Chan,²⁹ antes de decidir reajustes en materia de salud se deben buscar opciones que mejoren la eficiencia en las prácticas de contratación, mejores incentivos para los proveedores, financiación y procedimientos administrativos simplificados.

Respecto a la cobertura universal, la OMS identifica áreas de oportunidad como pueden ser la “recaudación del fondo a través del prepago como la base más eficiente y equitativa para aumentar la cobertura de la población” en una modalidad de prepago en donde el mayor número de personas aportan con la consiguiente mancomunidad de los fondos.

La riqueza nacional no es un requisito previo para avanzar hacia la cobertura universal, países con niveles similares de gasto sanitario alcanzan resultados de salud sorprendentemente dispares en comparación con sus inversiones. Las decisiones políticas ayudan a explicar en gran medida esa diferencia.

Es importante destacar que recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó en México (abril de 2016) en el marco del programa denominado Nuevos Enfoques ante los Desafíos del Crecimiento, un análisis prospectivo e innovador para los retos que México enfrenta en varios rubros, en el tema de la salud y al Sistema de Salud como opción para generar sinergias para avanzar en la integración del crecimiento incluyente.

Los trabajos conjuntos tienen el propósito de revisar cuáles son los determinantes más importantes que detonan las desigualdades en salud, cuáles son las oportunidades para cerrar la brecha en las desigualdades y cómo podemos insertar el tema de salud y al sistema de salud en la agenda del crecimiento incluyente y sostenido de largo plazo.

“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”

Organización Mundial de la Salud

²⁷ Reyes Tepach, “El presupuesto público federal...”, *op. cit.*

²⁸ Margaret Chan, directora general de la Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo. “La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal”, OMS 2010. Disponible en: http://www.who.int/whr/2010/10_summary_es.pdf (consulta: agosto de 2016).

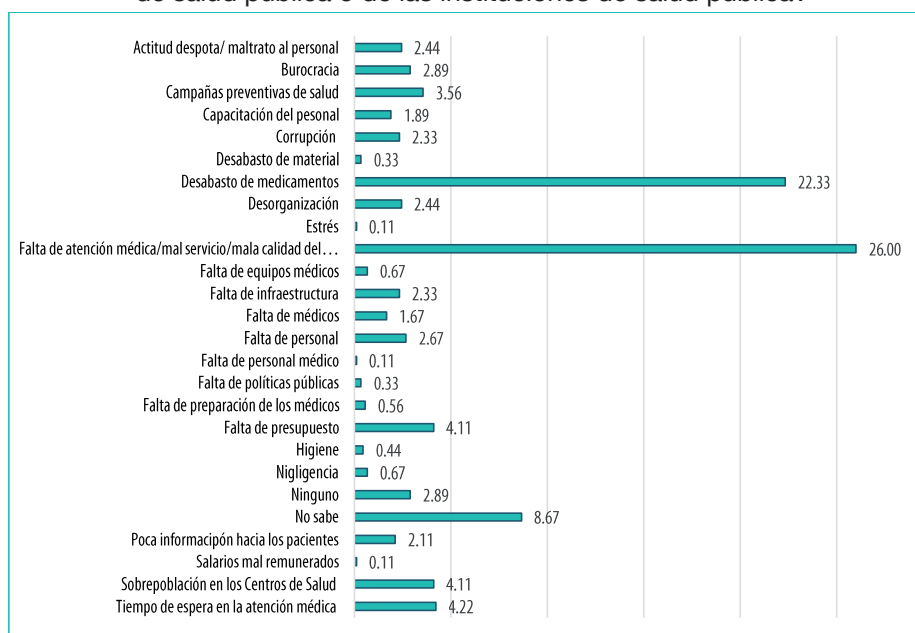
²⁹ OCDE, Nuevos enfoques ante los desafíos del crecimiento. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/20-aniversario-ocde-mexico.htm> (consulta: agosto de 2016).

Tabla 3. Presupuesto público federal en México, para la función salud por ramos y por destino del gasto (2015-2016)
(mdp y variación real)

No. Ramo	Ramo	Gran función	2015 PEF	2016 PPEF	2016 PEF	Diferencial 2016 PEF-2015 PEF	Diferencial 2016 PEF- 2016 PPEF	2016 PPEF/ 2015 PEF	2016 PEF/ 2015 PEF	2016 PEF/ 2016 PPEF
			Millones de pesos					Variación real		
7	Defensa Nacional	2. Desarrollo Social	5,738.90	6,080.70	6,080.70	341.77	-	5.96	5.96	-
12	Salud		130,260.90	125,339.19	127,758.17	-2,502.73	2,418.98	-3.78	-1.92	1.93
13	Marina		1,688.94	1,729.82	1,729.82	40.88	-	2.42	2.42	-
19	Aportaciones a Seguridad Social		10,846.44	11,131.22	11,131.22	284.78	-	2.63	2.63	-
33	Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios		77,845.08	82,445.98	82,445.98	4,600.90	-	5.91	5.91	-
GYR	IMSS		231,826.22	243,263.56	251,924.01	20,097.80	8,660.45	4.93	8.67	3.56
GYN	ISSSTE		53,798.88	51,435.53	51,560.53	-2,238.35	125.00	-439	-4.16	0.24
TTY	PEMEX		11,668.80	12,074.97	12,074.97	406.17	-	3.48	3.48	-
Total de la función por Ramos			523,674.17	533,500.95	544,705.38	21,031.21	11,204.43	1.88	4.02	2.1
No. Sf.	Subfunción	Destino del gasto (subfunción)								
1	Prestación de servicios de salud a la comunidad	2. Desarrollo Social	26,829.37	22,535.09	23,052.75	-3,776.61	517.66	-16.01	-14.08	2.30
2	Prestación de servicios de salud de la persona		381,784.30	337,518.40	347,193.40	-34,490.90	9,674.99	-11.59	-9.06	2.87
3	Generación de recursos para la salud		15,943.31	11,183.84	11,333.84	-4,609.46	150.00	-29.85	-28.91	1.34
4	Rectoría del sistema de salud		11,903.52	10,051.18	10,483.07	-1,420.46	431.88	-15.56	-11.93	4.3
5	Protección social en salud		86,474.72	151,394.19	151,824.09	65,349.37	429.9	75.07	75.57	0.28
3	Función pública		738.95	818.23	818.23	79.28	-	10.73	10.73	-
Total de la función por destino del gasto			523,674.17	533,500.95	544,705.38	21,031.21	11,204.43	1.88	4.02	2.10

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación. PEF/ Información obtenida del Presupuesto de la Federación y corresponde al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. PPEF/ Información obtenida del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal y está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. En su opinión, ¿cuál es el principal problema del sistema de salud pública o de las instituciones de salud pública?



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Sistema de Salud Pública". Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Sistema-de-Salud-Publica>

LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO HUMANO

*Santiago Michele Calderón Berra**

Este artículo versa sobre la alimentación como derecho humano. Para ello se destacarán conceptos clave como la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. Para resaltar la importancia de este derecho y su situación actual en México nos valemos de datos de las organizaciones especializadas tales como la OCDE, Coneval, la FAO y otras afines.

Marco conceptual y contexto nacional e internacional

¿Qué es la alimentación?, el que un organismo adquiera el alimento indispensable para su metabolismo y lleve a cabo las funciones de la vida diaria, incluyéndose todas las transformaciones físicas, químicas y físico-químicas que sufren los nutrientes que se ingieren.

Desde el punto de vista fisiológico, la alimentación es distinta a la nutrición —concepto considerado más complejo— ya que implica procesos metabólicos de un organismo con el fin de utilizar los nutrientes que ha asumido a través de la fuente de alimentación.

El derecho a la alimentación se establece en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1976, al que México se adhirió el 23 de marzo de 1981. Los Estados parte reconocen el derecho fundamental de toda persona a “estar protegida contra el hambre, y adoptarán —individualmente y mediante la cooperación internacional— las medidas, incluidos los programas concretos”.¹ Los programas se dividen en dos vertientes: por un lado, la mejora en los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, a través de “la utilización de los conocimientos técnicos

y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”;² por el otro, “el asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales con relación a las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.³

En México existen dos tipos de políticas públicas respecto a la alimentación de su población: por un lado, la producción de alimentos; y por el otro, el consumo de alimentos. Además existen subsidios para ciertos alimentos, como la leche fortificada, la canasta básica y las tortillas. En cuestión de intervenciones directas a grupos vulnerables existen programas de complementación alimentaria, educación nutricional y programas de suplementación complementaria, como vitamina A, zinc o hierro. Los beneficiarios de estos programas sociales son poblaciones indígenas, niñas y niños menores de cinco años o en edad escolar, mujeres embarazadas y en lactancia y adultos mayores. Sobre todo población en situación de pobreza o con carencia alimentaria.

El sistema de producción, distribución y consumo de alimentos se ha liberalizado progresivamente desde la década de 1990, con el objetivo de producir comida para la exportación, dándose preferencia a la producción interna de alimentos para la distribución local. Debemos subrayar que la liberalización del comercio no es garantía

* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Licenciado en derecho con especialidad en políticas públicas y cohesión social. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.m

¹ ONU, Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consulta: 16 de agosto de 2016).

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

por sí misma de resultados benéficos para los países en vías de desarrollo; por el contrario, es necesario acompañarlos de políticas que contemplen aspectos sociales y ambientales.

Uno de los problemas de la liberalización del comercio es que los países en desarrollo deben realizar importantes cambios en sus políticas alimentarias y agrícolas. Una de las consecuencias es que deben abrir sus economías a alimentos importados baratos, con las consecuencias de reducir drásticamente los apoyos a sus agricultores. Otro de los problemas por importaciones baratas es que desmoralizan a los pequeños agricultores. Éstos no pueden obtener precios económicamente viables por su producción de maíz, arroz, frijol u otros productos del campo.

La producción doméstica no puede competir con las importaciones baratas. Otro de los elementos es la prioridad a los cultivos de exportación, con el resultado de que se dediquen más tierras y recursos a los cultivos de exportación y menos a la producción de alimentos para el consumo interno.⁴ Según datos de la OCDE,⁵ de 2012, al 38.3% de la población en México no le alcanza para comprar comida, cuando la media de la OCDE es de 13.2 por ciento (Gráfica 1).

Según la encuesta territorial nacional CESOP en materia de derechos sociales —realizada del 15 al 17 de julio de 2016—, en México 15.4% de los encuestados ha oído hablar del derecho al acceso a la alimentación, aunque el 50.6% opina que a veces o nunca se cumple tal derecho, cuando para el 26% la alimentación debería ser la necesidad y el derecho prioritario.

Seguridad alimentaria

En sentido lato entendemos la seguridad alimentaria como la capacidad de garantizar agua y alimentos, de manera constante y generalizada,

para satisfacer las necesidades energéticas que el cuerpo humano necesita para la supervivencia y la vida, en condiciones de higiene adecuadas.

Según Schieck y Flavio (2002) en Flores (2012), el concepto de seguridad alimentaria apareció por primera vez en 1943 en la reunión de Hot Springs, Virginia, Estados Unidos. Cuarenta y cuatro países se dieron cita para discutir, entre otras cosas, el manejo de los excedentes de producción de alimentos básicos. No obstante, desde ese año hizo su aparición, en los foros internacionales, el tema de la seguridad alimentaria, que ha sido abordado principalmente desde una perspectiva económica.⁶

La definición aceptada internacionalmente se desarrolló en la Cumbre Mundial de la Alimentación⁷ convocada por la FAO en 1996. Los funcionarios definieron el concepto de seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”.⁸

Desde un punto de vista de sanidad, la seguridad alimentaria se entiende como la seguridad

⁶ J. Flores, B. Vázquez y M. Quintero, “¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la Región Este de África. Problema básico en salud y calidad de vida”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 13, núm. 8, 2012.

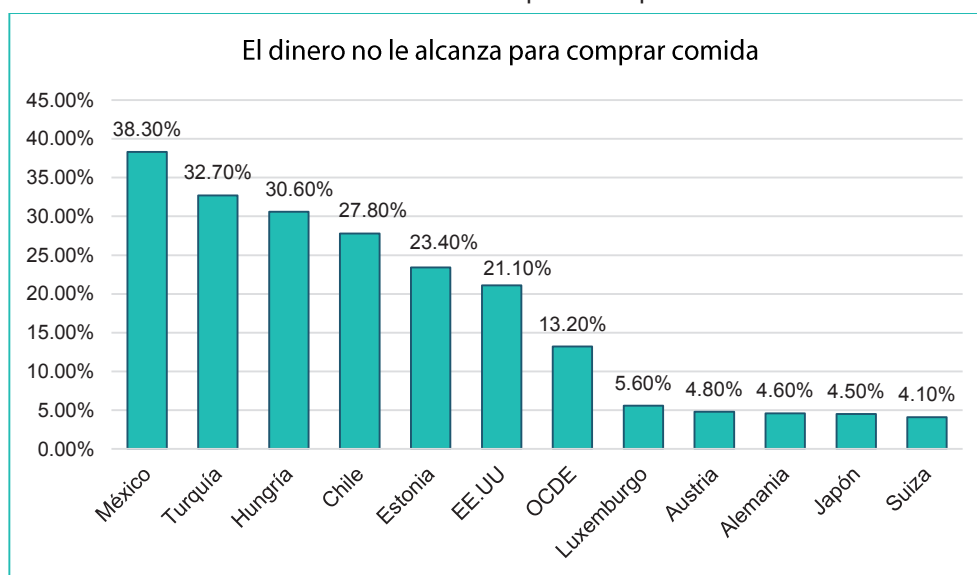
⁷ World Food Summit, llevada a cabo del 13-17 de noviembre de 1996, en Roma, Italia. “Con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea, este acontecimiento histórico, convocado en la sede de la FAO (Food and Agriculture Organization), en Roma, reunió a unos 10 mil participantes y constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes con que se enfrentarán los dirigentes mundiales en el nuevo milenio: la erradicación del hambre. La aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por 112 Jefes de Estado y de gobierno, o sus adjuntos, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que participaron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha contribuido a sensibilizar a la opinión pública y ha proporcionado un marco para introducir los importantes cambios en las políticas y los programas que son necesarios a fin de lograr alimentos para todos”. Disponible en http://www.fao.org/WFS/index_es.htm (consulta: 15 de agosto de 2016).

⁸ FAO (Food and Agriculture Organization), 1996. Disponible en: http://www.fao.org/WFS/index_es.htm (consulta: 15 de agosto de 2016).

⁴ J. Madeley, “Trade and hunger: an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security”, informe de The Church of Sweden Aid, Diakonia, Forum Syd, Swedish Society for Nature Conservation, Programme of Global Studies, 2000. Disponible en: <http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/latin-america/2-globalizarse-o-localizarse/comercio-y-hambre-el-impacto-de-la-liberalizacion#sthash.KuQpp25l.dpuf>

⁵ Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/> (consulta: 23 de agosto de 2016).

Gráfica 1. Proporción de las personas que declaran no tener suficiente dinero para comprar comida



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

de la salud y la higiene de los alimentos, con vistas a la cadena de suministro integrada en el medio ambiente.

Ahora bien, desde una perspectiva económica y social, la seguridad alimentaria significa las medidas que garantizan la cobertura de las necesidades de las poblaciones de una cosecha a otra con la finalidad de tener un nivel suficiente de existencias para prevenir cualquier suceso negativo, donde las condiciones básicas de la población se caracterizan por un alto riesgo de desnutrición. En los países donde el riesgo de hambruna generalizada es baja, los problemas de inocuidad de los alimentos son en su mayoría cualitativos (higiene de los alimentos). El concepto de seguridad alimentaria como una posibilidad para proporcionar alimentos y agua para las personas está estrechamente relacionado con la “soberanía alimentaria”.

El concepto de seguridad alimentaria, adoptado por los Estados miembro de la FAO, es, si se quiere, un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas. No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave,

como la tierra o, más contemporáneamente, el acceso a la información.⁹

En México, según la encuesta de Ensanut 2012:

[...] sobre la percepción de inseguridad alimentaria de 40,809 hogares que representan a un total de 29,099,600 hogares en todo el país —aplicando factores de expansión—, la proporción de hogares con percepción de seguridad alimentaria en el ámbito nacional fue de 30%, mientras que 70% se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria: 41.6% en inseguridad leve, 17.7% en inseguridad moderada y 10.5% en inseguridad severa. Al aplicar los factores de expansión, se calcula que alrededor de 20,369,650 hogares en todo el país se encuentran en alguna categoría de inseguridad alimentaria de acuerdo con su percepción o experiencia de hambre.¹⁰

Durante esta administración del gobierno de Enrique Peña Nieto se implementó la denominada

⁹ G. Gordillo y O. Méndez, “Seguridad y soberanía alimentaria”, documento base para discusión, FAO, 2013. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> (consulta: 16 de agosto de 2016).

¹⁰ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut 2012). Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/> (consulta: 24 de agosto de 2016).

Cruzada contra el Hambre,¹¹ que tuvo inicio formalmente en enero de 2013 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.¹²

En abril de 2014 se publicó el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, el cual constituye el instrumento de planeación oficial de la estrategia. El propósito de la Cruzada, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es que 7.01 millones de personas superen su condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

Según datos del gobierno, la Cruzada es una estrategia que contempla la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales. Otro de los problemas que hallamos es que la Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia, no un programa presupuestario, y no tiene un presupuesto asignado. Para 2017, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2017 presentado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Meade, prevé un gasto total de 105,287,403,291 (ciento cinco mil doscientos ochenta y siete millones cuatrocientos tres mil doscientos noventa y un pesos) para la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con una variación de -3.7 por ciento.

Soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria se refiere a la política que implica el control político en la producción y consumo de alimentos, teniendo como eje principal las necesidades reales de las personas y los pueblos. Según los partidarios de la soberanía alimentaria, los países deben ser capaces de definir sus propias políticas agrícolas y de alimentos para satisfacer sus necesidades, en relación con los agricultores y las organizaciones de consumidores (Cuadro 1).

¹¹ El gobierno federal implementó en enero de 2013 la Cruzada Nacional contra el Hambre —en adelante Cruzada— como eje de la política de desarrollo social enfocada a la población en pobreza extrema de alimentación.

¹² Coneval, “Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, agosto 2015. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf (consulta: 24 de agosto de 2016).

Según la FAO:

El concepto de soberanía alimentaria parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados y espacios de poder involucrados, así como en los ámbitos de las negociaciones comerciales multilaterales. Apela, entonces, al papel equilibrador que puede jugar un Estado democrático, y concibe que los alimentos son más que mercancías. Está orientado, en primer lugar, a la agricultura en pequeña escala¹³ no industrial, preferentemente orgánica, que adopta la concepción de agroecología.¹⁴

Debemos entender también a la soberanía alimentaria como un proceso social de control social de las fases de producción, canales de comercialización y destinos del consumo. Dicho control se lleva a cabo por medio de alianzas entre productores y consumidores, por ejemplo con la apertura de mercados directos, justos, orgánicos o solidarios.

Siguiendo a Oxfam México:

El modelo alimentario agroindustrial destruye el planeta al sobreexplotar sus recursos, genera pobreza al utilizar los alimentos como un negocio y enferma a la población al priorizar la rentabilidad económica por encima del bienestar de las personas. Como evidencia en México de la crisis alimentaria actual: 70% de adultos se encuentra en sobrepeso y 10.8% con diabetes. Antes de cumplir un año de vida, 40 mil niños mueren por carencias en la alimentación y la nutrición.¹⁵

Datos de Coneval

El Coneval denomina pobreza extrema de alimentación cuando una persona se encuentra en pobreza extrema y no tiene acceso a la alimentación.¹⁶

¹³ En la literatura especializada se reconocen tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial, basada en el uso intensivo de combustibles fósiles; la agricultura biológica, que utiliza biomasa y biotecnologías, de las cuales los OGM son apenas una parte, y, más específicamente, la agricultura orgánica, que supone procesos que requieren de diversas formas de certificación.

¹⁴ G. Gordillo y O. Méndez, “Seguridad y soberanía alimentaria”, FAO, 2013. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> (consulta: 16 de agosto de 2016).

¹⁵ Oxfam, México, “Soberanía alimentaria y consumo urbano”, en 2014. Disponible en: <https://oxfam.mx/crece/soberania-alimentaria-y-consumo-urbano/> (consulta: 18 de agosto de 2016).

¹⁶ Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf (consulta: 22 de agosto de 2016).

Cuadro 1. Los seis pilares de la soberanía alimentaria*

1. Se centra en alimentos para los pueblos:

- a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas.
- b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía.

2. Valora a los proveedores de alimentos:

- a) Apoya modos de vida sostenibles.
- b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.

3. Localiza los sistemas alimentarios:

- a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos.
- b) Rechaza el *dumping* y la asistencia alimentaria inapropiada.
- c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.

4. Sitúa el control a nivel local:

- a) Lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos.
- b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios.
- c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.

5. Promueve el conocimiento y las habilidades:

- a) Se basa en los conocimientos tradicionales.
- b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras.
- c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.

6. Es compatible con la naturaleza:

- a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas.
- b) Mejora la capacidad de recuperación.
- c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.

G. Gordillo y O. Méndez, "Seguridad y soberanía alimentaria" (documento base para discusión), FAO (Food and Agriculture Organization), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> (consulta: 16 de agosto de 2016).

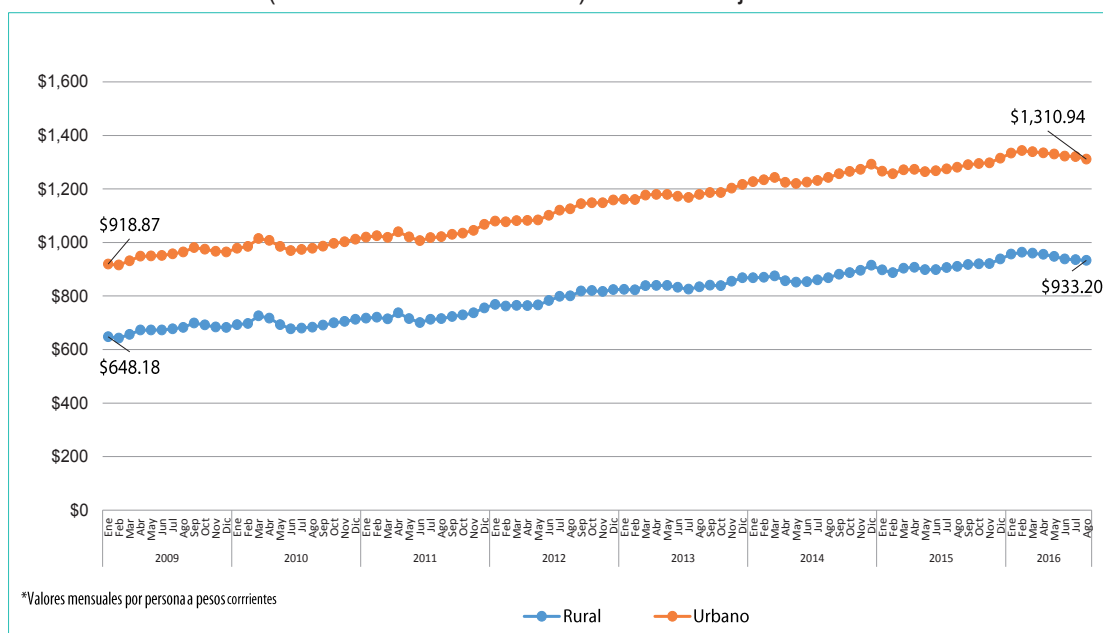
Fuente: "The six pillars of food sovereignty, developed at Nyéléni, 2007 (Food Secure Canada, 2012)". Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> (consulta: 16 de agosto de 2016).

La contradicción más grande es que los estados con mayor riqueza biológica y cultural son los que tienen la desnutrición más alta: en Chiapas hasta 47% de la población está en pobreza alimentaria, en Guerrero el 42% y en Oaxaca el 38%, muy alejados de los estados urbanizados, industrializados, vecinos de Estados Unidos o simplemente beneficiados de los acuerdos comerciales, como Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Coahuila, Colima, Chihuahua o Sonora, donde ni

siquiera 10% de su población total padece de pobreza alimentaria (Coneval, 2005).

Como se puede observar en la Gráfica 2, según datos del Coneval (julio de 2016), el precio de la canasta básica urbana por día es de 44.04 pesos y 1,321.24 mensual; con un consumo de 1,592.5 gr (gramos por día). La canasta básica a nivel rural por día es de 31.19 y 935.66 mensual; con un consumo de 1,354.3 gr (gramos por día).

Gráfica 2. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) enero 2009-julio 2016



Fuente. Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria,* en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/INEAS_DE_BIENESTAR/2016/Jul_2016/LBM-GrandeJUL2016.PNG] (consulta: 17 de agosto de 2016).

* Para actualizar mensualmente las líneas de bienestar mínimo y bienestar, el Coneval toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI. Cabe señalar que en enero de 2011 el INPC tuvo algunas modificaciones, por lo que aparece una nota técnica donde se explica la forma en la que el Coneval incorporó estas modificaciones.

Según datos de Ensanut 2012:

En México 39.9% de los hogares reciben al menos un programa de ayuda alimentaria. Oportunidades tiene una cobertura de 18.8% de la población a nivel nacional, en el medio rural 49.7%. Desayunos Escolares DIFG 12% de la población, 21.4% medio rural; Liconsa 9.7% de la población. Programa de Apoyo Alimentario (PAL) 2% de la población. Cocinas DIF 3.3% a nivel nacional. Y organizaciones no gubernamentales: 0.9% (gráficas 3 y 4).

Conclusiones

Ya sea la seguridad o la soberanía alimentaria, resalta la necesidad de tener una mayor producción y productividad de alimentos, debido al aumento demográfico. El problema fundamental lo encontramos en el acceso a los alimentos.

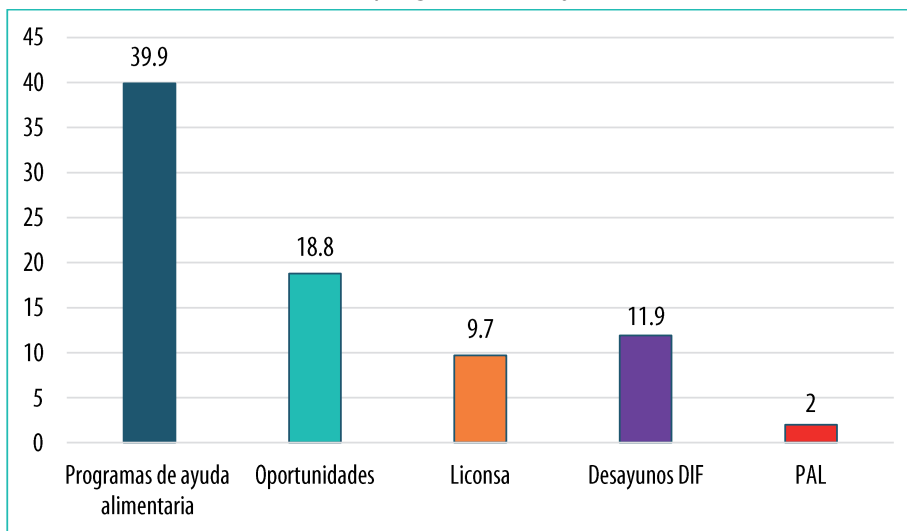
La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mantiene al día de hoy una política productivista, defendiendo que es necesario producir más alimentos para terminar con el problema del hambre. Asimismo, mantiene una visión asistencialista de la ayuda

a los países periféricos, entendiendo que éstos son incapaces de salir de la pobreza por sí mismos y que necesitan el apoyo y los conocimientos técnicos de los países centrales.

Las consecuencias del sistema agroalimentario actual no pueden comprenderse sin conocer los objetivos perseguidos por los organismos internacionales que lo generan. En síntesis, el paradigma que cobija el principio de seguridad alimentaria es el mercado financiero y la soberanía alimentaria; pero por el otro lado, es parte de la búsqueda de alternativas locales al comercio mundial.

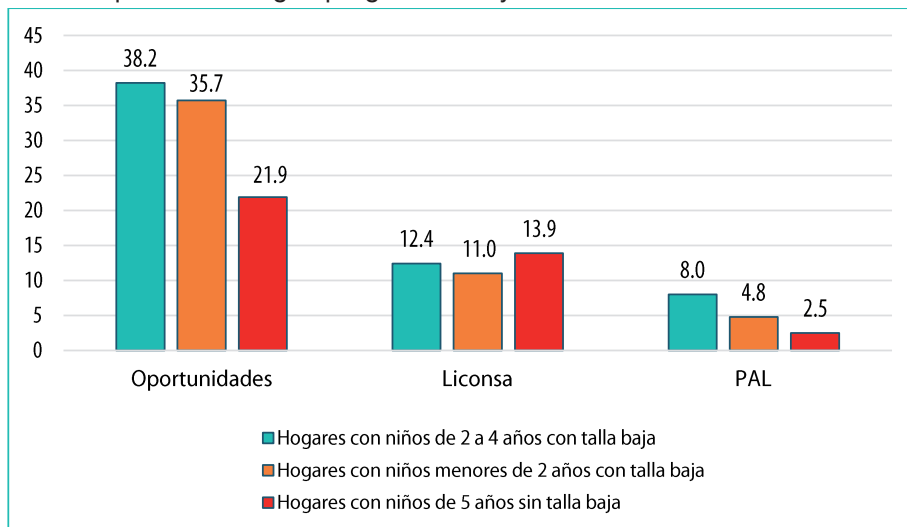
Son necesarias políticas públicas que logren redistribuir el ingreso y el empleo a nivel mundial, a través de programas de combate a la pobreza, y trabajar en la relación entre alimentos y nutrición. Se debe observar que en las últimas cinco décadas la situación del campo mexicano se ha deteriorado. En las zonas rurales ha crecido el abandono del campo, con lo que se desincenti-

Gráfica 3. Cobertura de los programas de ayuda alimentaria en México



Fuente. INSP, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

Gráfica 4. Porcentaje de hogares con niños con talla baja, menores de 5 años, que reciben algún programa de ayuda alimentaria en México



Fuente. INSP, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

va el compromiso del campesino por cultivar sus tierras. Su reacción lógica es migrar a donde los ingresos sean superiores.

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; aunque según datos de Oxfam, la situación alimentaria en el país es crítica. De acuerdo con el Coneval, una de cada cuatro

personas no tiene suficiente que comer, mientras que 7 de cada 10 adultos padecen sobrepeso u obesidad y 1 de cada 10 niños sufre de desnutrición crónica. Los programas sociales parecen tener fines clientelares más que el afán de solucionar los problemas. En el país perviven más de 27.4 millones de personas con carencia por acceso a la alimentación; y en condiciones de pobreza extrema y carencia alimentaria severa, 7.4 millones de compatriotas.

LA LIBERTAD DE TRÁNSITO COMO DERECHO HUMANO

Rafael del Olmo González*



Introducción

Quepa una analogía. Los derechos humanos como un elegante traje para el sistema político mexicano que se confeccionó durante la guerra revolucionaria, sustituyendo al marco normativo juarista de 1857, pasado de moda. Los constituyentes del 17 plasmaron proyectos sociales en la Carta Magna que llegó a nuestros días parchada por años de ajustes a una realidad que ya no es

* Ingeniero en electrónica por la Universidad Anáhuac del Sur, con 10 años de experiencia en el sector financiero (Banco de México, Nacional Financiera y SHCP); 15 años empresario en las industrias de la carne de cerdo, y de las artes gráficas. Investigador del CESOP en las áreas política y social. Correo electrónico: rafaeldelolmo@hotmail.com @rafaeldelolmo

de la misma medida sencillamente porque ahora es otra.

Los intereses y la corrección política han instalado algunos derechos por encima de otros. El derecho a la información pública y los datos procesados por el gobierno no forman parte de ese paquete prioritario, por ejemplo. Sin embargo, la libertad de tránsito permanece como un calco del original de la de 1857. Cuenta con un artículo completo en la Constitución.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

La libertad —principio rector de 1857— está plasmada en un párrafo de 122 palabras. Breve, sin rodeos. Libertad de la que gozarán individuos, no organizaciones. Para los propósitos que a esos individuos les convenga, no para satisfacer necesidades de autoridades, proyectos de “nación” ni ocurrencia de estadista en ciernes alguno.

Un ejemplo en contrario lo vemos en ejercicios políticos diseñados para organizaciones y no para individuos. Para los creadores de la Unión Soviética —por poner un ejemplo de un proyecto extinto— ese derecho estaba supeditado a in-

tereses políticos. Al justificar la ausencia de los derechos básicos en aquel sistema, en estos lares un argumento entonces irrefutable era “en aquellas latitudes prevalece la seguridad sobre la libertad”. Es una pena que no haya sobrevivientes ideológicos de aquellas latitudes para corroborar aquel argumento; pero el asunto es que no podías ir de Leningrado a Stalingrado sin un motivo útil para el Estado.

Con este ejemplo tan poco democrático aparece el sustento de los derechos: el Estado. Garante y protector, beneficiario y administrador. Definiremos al Estado desde la observación de los sucesos y no desde la revisión académica.

El que garantiza los derechos

La parte más visible del Estado es el gobierno. Efectivamente electo en nuestro país a lo largo del siglo **xxi**, pero no a lo ancho de la república, al que hay que añadir todo espacio público, desde propiedades físicas, como carreteras, playas, mares, montañas e incluso el aire, hasta nóminas, como las de maestros, músicos o deportistas amateurs. Y pasando también por las fuerzas armadas y corporaciones de policía.

Si bien no todo lo que involucre dinero público necesariamente es Estado, como la burocracia funcional —servicios de limpieza y mantenimiento municipal, por ejemplo—, para efectos prácticos la incluiremos.

También caben algunas organizaciones que representan y son sustanciales para la identidad nacional, que son parte del Estado, sin que participen del erario. Iglesias —en particular las actividades relacionadas con la Virgen de Guadalupe—, competidores deportivos, como la selección de fútbol, algunos líderes de opinión, y algunos protagonistas del sector empresarial.

En países ricos el gran empresariado representa una influencia determinante y casi permanente. Con sus excepciones y renovaciones, los financieros, industriales y comerciantes de hace cien años siguen ahí. Con todo y dos guerras mundiales. En nuestro México mercantilista, de intereses económicos entrelazados con el poder público, y permanentemente inestable, las oleadas políticas traen nuevas generaciones de ricos cada tanto. Situación que atenúa su preponderancia.

La industria de las drogas es legal en países ricos. Productores de alcohol y tabaco son parte del Estado, influyendo de manera definitiva en muchas decisiones de gobierno; mientras que en los países emergentes y pobres esas industrias son ilegales. Traficantes de opiáceos y marihuana, de grandes recursos económicos y enorme influencia, cabildan clandestinamente en las esferas de poder, de ahí la imposibilidad de medir y cotejar su importancia.

En suma, quien ejecuta las funciones y el poder del Estado es el gobierno mediante su influencia, acuerdos y negociaciones con el resto de los participantes. Al garantizar el cumplimiento de los derechos, un gobierno eficiente tendría que hacer uso de todos los recursos y participantes legales del Estado. Por el contrario, cuando el gobierno no garantiza los derechos establecidos en su Constitución, merma su legitimidad y desgasta su autoridad, así como su capacidad de respuesta.

Origen

Cuando había necesidad de desplazarse de un feudo a otro, los europeos medievales tenían que pagar por ello. Sólo podían garantizar su llegada al cubrir determinada cuota y no necesariamente al mismo proveedor. Incluso reyes y señores feudales salían escoltados por guardias armados, con la variación en los costos que implicaba.

El Estado moderno surgió de la unión de feudos que tenían lengua y costumbres comunes, que garantizaban la seguridad física de sus habitantes y el traslado dentro de sus fronteras. Por cierto, así lo cita nuestro artículo 11 constitucional.

Sean familias o equipos de trabajo, así vaya una sola persona o muchas a la vez, el garante es el mismo, con un costo que no varía. Si el traslado es de México a Acapulco, el usuario tiene la opción de pagar un boleto de avión, cuyos costos no dependen del poder político del usuario, sino de las tarifas y la oportunidad con que se haya comprado el boleto.

Si el traslado es en autopista, la cuota depende del número de ejes del transporte y no del equipamiento ni de los accesorios de lujo del mismo. Y si va por carretera, no hay costo de traslado, sea el medio que sea. El Estado, en forma de diversas corporaciones policiacas o incluso de las

fuerzas armadas, es el garante. Y cobra siempre lo mismo: un impuesto cuyos rangos no deberían depender sino de criterios transparentes y públicos.

Cualquier individuo, sin importar filiación política o grupos a los que pertenezca, goza así de los derechos establecidos en la Constitución. Los Estados modernos que cumplen con este precepto, a través de sus gobiernos, suelen ser los más exitosos. ¿Falta reflexión en el gobierno mexicano? ¿O estamos en modo zombi, de inercia improductiva?

Cadena impositiva

Definiremos a la cadena impositiva como “la sucesión de eventos que ocurren desde el inicio de una actividad sujeta a las leyes fiscales hasta que los impuestos están a disposición del gobierno”. Al adquirir productos o servicios en el mercado formal, el impuesto se paga de manera automática, sin que el comprador tenga que realizar ningún trámite adicional. Para el vendedor inicia un proceso administrativo que termina al entregar al gobierno la parte que le corresponde. Es decir, el gobierno recupera la cantidad pagada por el primer comprador, algún tiempo después. Magnánimo, da financiamiento sin costo.

Como contraprestación, el gobierno provee y mantiene calles, seguridad, iluminación y demás actividades de tipo público que permiten que se realice esa compra. Además, el correcto trabajo en las finanzas públicas genera financiamiento de mejores condiciones, lo que eventualmente permitirá mejoras en la infraestructura y aumento de las operaciones comerciales; y se genera una mayor base tributaria. Este círculo virtuoso es una cadena impositiva óptima, y sucede en el mercado formalmente establecido, como en la mayoría de los países exitosos.

En la realidad mexicana esta cadena impositiva se rompe de muchas maneras, muy frecuentemente y siempre por motivos económicos. En la actividad comercial, por ejemplo, con la informalidad y la piratería, que normalmente inician sin la participación del Estado, pero cuyos altos márgenes de operación o rentabilidad política terminan involucrando a autoridades, quienes, conforme mejoran las utilidades, tienen cada vez mayor nivel de decisión.

La consecuencia de que se rompa la cadena impositiva es la afectación económica para el Estado. Cuando el INEGI estima que una cuarta parte del PIB es generado por la informalidad podemos imaginar el tamaño y calidad de infraestructura que se ha dejado de crear.

La pobreza se combate efectivamente con la generación de riqueza. Y la riqueza sólo se presenta cuando un país es capaz de acumular activos productivos, con la mejor tecnología disponible.

El Estado mexicano posterga la creación de riqueza al encubrir los intereses alrededor de la informalidad y la piratería, y con la tolerancia o falta de fuerza para combatirla. Con ello sólo desatiende, relega o retrasa el combate a la pobreza. ¿Será que los dividendos de esos intereses resultan imposterables?

Hablando de intereses...

La reforma educativa impulsada por la administración del presidente Peña Nieto fue aprobada por tres de los cuatro principales partidos políticos; es decir, por el Estado, lo que la hace de aplicación universal, y como contraprestación de los impuestos que se destinan al rubro educativo.

La reacción a su puesta en marcha atravesó por cinco etapas, que afectan a la libertad de tránsito de diversas maneras:

1. Inició con las tradicionales marchas en la zona centro de la Ciudad de México. El libre tránsito se afectó de la manera acostumbrada: sin consecuencias para los obstrutores y con la baja en la actividad económica para los establecimientos ahí ubicados, que al toparse con este problema tantas veces ya han ajustado sus costos o disminuido sus márgenes de ganancia, sin chistar.
2. Siguió con la consabida toma de casetas de peaje en las carreteras que llegan a la megalópolis por su lado sur —y luego nos preguntamos por qué el sur sigue pobre—. Una vez más, las afectaciones no resultaron novedosas. Total, el gobierno aumenta costos de tarifas o impuestos, o contrata un poco más de deuda y compensa así lo perdido en las casetas de peaje. Los individuos, que descubran nuevas rutas.

3. Continuó con los poco frecuentes cierres carreteros en zonas de influencia de los quejosos. La cadena impositiva en el libre tránsito ya se rompía de manera importante, porque en esas zonas las actividades comerciales que generan impuestos sufrían interrupciones a las que no están acostumbrados.
4. Siguió con los inusitados bloqueos, saqueos comerciales y destrucción de propiedad de diversas empresas. No de oficinas públicas, como resulta frecuente, sino de comercios que fueron identificados por los quejosos como rivales o enemigos. ¡Y el tránsito intransitable! completamente detenido, regresando a niveles medievales, donde sólo unos cuantos tenían la posibilidad de cruzar las barricadas impuestas, trastocando el artículo 11 constitucional. Tanto por el incumplimiento del gobierno en su función de garante, como al romper la cadena impositiva, la reacción sentaba un precedente grave.
5. Y terminó con la nunca vista movilización empresarial, tanto a nivel local como con comunicados y expresiones a nivel nacional, cuyo propósito final era la evasión fiscal, el no pago de impuestos. Sin hacer referencia a acontecimientos históricos, sin prestarse a reflexiones sobre la obligación del contribuyente y del Estado, la reacción de quien ve suspendido uno de sus derechos sociales resulta natural.

Vemos en estas etapas cómo los obstrutores pasaron de las costumbres a sentar un peligroso precedente. Y el Estado, sin reparar en ello, se ve incluso fragmentado. Una de sus partes, el sector empresarial grande y organizado, volteaba a revisar el asunto.

El miércoles 3 de agosto *El Financiero* publicaba en su primera plana: “La IP no pagaría sus impuestos por la CNTE”, en voz de Enrique Solana, presidente de la Concanaco, y anunciaba paros “técnicos” a partir del 17 de agosto. La Coparmex se manifestaba en términos similares. Y los empresarios organizados en Oaxaca, también.

El gobierno reaccionó de la manera que le parecía natural y declaró que no habría tolerancia a la posible suspensión del pago de impuestos. Además, que compensaría a los empresarios afectados de la misma manera como lo ha hecho

con otros afectados: paliativos económicos, que para eso está el ajuste al precio de las gasolinas, por poner un ejemplo de financiamiento público.

Lamentablemente el gobierno no entendió que el rompimiento de la cadena impositiva daña al Estado. No se trata de un simple mal humor de la población. Fue el aviso de un rompimiento profundo.

Conclusiones

La Constitución garantiza derechos para todos los mexicanos. Pero en la práctica, el gobierno los hace efectivos sólo para las organizaciones. La dignidad individual siempre está supeditada al interés del gobierno en turno y de las organizaciones con las que interactúa.

Por tanto, una persona que tiene un empleo formal, que regularmente compra ropa y enseres en tiendas establecidas, que su tiempo libre lo dedica a su familia, amigos o al esparcimiento; es decir, un individuo que no dedica tiempo productivo o de descanso a la política está en desventaja frente a los grupos organizados.

Visto desde la óptica de la fundación del Estado moderno, el corporativismo es la versión actual de los asaltacaminos medievales o aquellos bandoleros del tiempo de la Colonia, que impiden el libre desplazamiento de los individuos no organizados. La libertad de tránsito, sustento del Estado moderno, se vive de manera segmentada, tal y como sucedía en aquellos sistemas feudales.

La reforma educativa y sus impactos sociales van pasando. Como lo sentenciaba Porfirio Díaz, este problema lo resolverá el tiempo. Pero el precedente que dejaron los empresarios organizados ahí queda.

Cuando nuevos esfuerzos reformistas lleguen a la agenda política, las reacciones de los afectados seguramente llegarán más lejos que las registradas ante la reforma educativa. Pero también la revisión empresarial tendrá de dónde hacer memoria. El gobierno habrá de lograr acuerdos con el resto de quienes conforman al Estado, para que el derecho al libre tránsito se convierta en un ejercicio cotidiano y no en una clase inductiva de constitucionalismo o en simple marco teórico de referencia. Devolver al individuo la esencia del constituyente del 57, respetada por el del 17,

pero arrinconada y bloqueada en pleno siglo xxi. Que los individuos afectados en las zonas centrales de las ciudades de México o Oaxaca estén acostumbrados a los desmanes causados por los manifestantes que impiden el libre tránsito no significa que la gente, en otras regiones o en otros momentos, vayan a quedarse resignados y mucho menos los empresarios organizados (donde vemos intereses de muy diversas índoles).

La posibilidad del no-pago de impuestos puede ser aprovechada por grupos políticos en al menos dos sentidos:

- Identificándose con los empresarios afectados, llevando su clamor a otras esferas económicas y causando graves daños en la relación con el gobierno. Ello podría derivar en un nuevo orden de gobierno.

- Involucrando a jugadores ilegales. Su presencia en los movimientos actuales es muy probable, si bien la influencia de los grupos asociados al crimen organizado es imposible de medir. Cuando el gobierno es incapaz de garantizar el libre tránsito de las personas ellas bien podrían reaccionar apoyando a grupos de interés contrarios a los que promovieron el bloqueo.

Además de las afectaciones económicas, en ambos casos vemos un paso atrás en la evolución del Estado. De poco sirve hablar de derechos de tercera generación cuando los básicos, los que dieron origen al Estado moderno, no son respetados. Y no sólo eso, cuando algunos de los participantes cuestionan la continuidad en el financiamiento —que ya no impuesto, porque su sentido original habrá desaparecido— al gobierno que nos representa.

DERECHOS SOCIALES DE LOS DISCAPACITADOS

Rafael Villarreal Ordóñez*

Marco contextual de la discapacidad

¿Qué es la discapacidad? Como término general que abarca ciertas limitaciones en la actividad de una persona, esencialmente es una condición que afecta de manera directa a una estructura o función corporal y define una imperfección física o mental determinada, por ejemplo, la discapacidad sensorial, cognitiva o intelectual; la enfermedad mental y distintos tipos de enfermedades crónicas. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se trata de un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive.

Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de experimentar situaciones socioeconómicas adversas, tales como menor nivel de educación, peores condiciones de salud, alto desempleo y tasas más elevadas de pobreza. La relación entre pobreza y discapacidad es de doble sentido: por una parte, aumenta el riesgo de sufrir pobreza y, por la otra, las condiciones de pobreza elevan el riesgo de sufrir discapacidad. Eso se debe principalmente a la falta de servicios que les puedan facilitar la vida y porque tienen menos recursos para defender sus derechos. A estos obstáculos cotidianos se suman la discriminación social y la falta de legislación adecuada para proteger a los discapacitados. Las personas con discapacidad son más a menudo víctimas de la violencia.

*Licenciado en derecho con especialidad en políticas públicas y cohesión social. Línea de investigación dentro del CESOP: administración pública federal. Con más de 15 años de experiencia en el Poder Legislativo. Correo electrónico: rvillarreal@cesop.mx

Numeralia

De acuerdo con el Banco Mundial se considera que más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad, lo que representa aproximadamente 15% de la población mundial; de ellas, casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento, y 400 millones viven en países en desarrollo. Tan sólo en América Latina existen alrededor de 85 millones de personas con algún tipo de discapacidad (Gráfica 1).¹

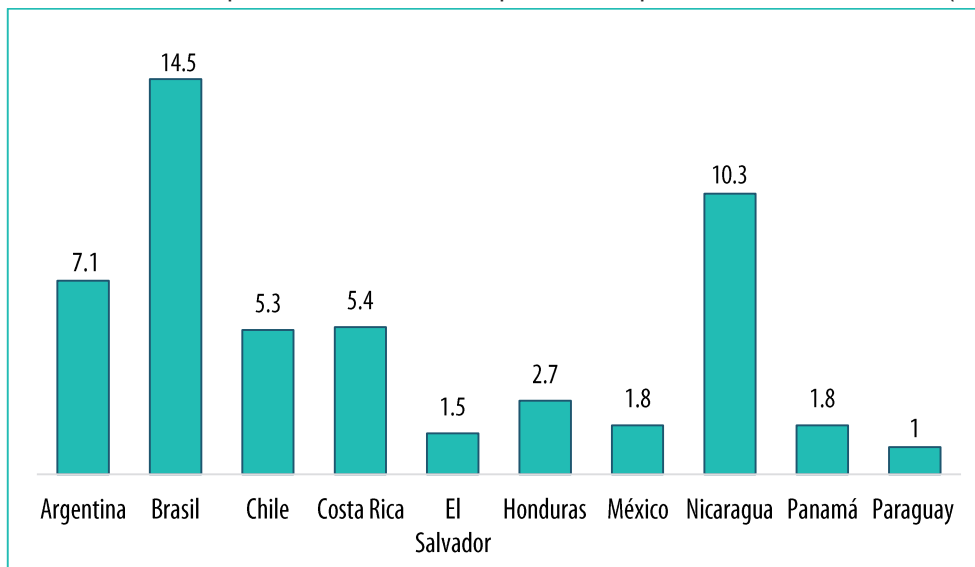
En los años futuros la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia está aumentando. Ello se debe a que la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, así como también al aumento mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental.²

En nuestro país, la necesidad de contar con información estadística sobre la población con discapacidad se ha incrementado notablemente, razón por la cual a partir de 1981 —designado por la Organización de las Naciones Unidas como el Año Internacional de las Personas con Discapacidad— comienzan a divulgarse ampliamente algunas recomendaciones sobre la forma de captar información

¹ María Fernanda Stang Alva, Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Chile, 2011.

² OMS/Banco Mundial, Informe mundial sobre la discapacidad, 2008. OMS, Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, Madrid, 1980.

Gráfica 1. Tasa de prevalencia de la discapacidad en países de América Latina (%)*



* Argentina, ENDIS 2002-2003; Brasil, Censo 2000; Chile, Casen 2000; Costa Rica, Censo 2000; El Salvador, EPHM 2003; Honduras, EPHM 2002; México, Censo 2000; Nicaragua, ENDIS 2003; Panamá, Censo 2000; Paraguay, Censo 2002.

Fuente: Elaborado por el CESOP con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000 para la homologación de datos.

de este grupo de la población. En 1980 surge la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalía (CIDDM), con el fin de facilitar la recopilación de información estadística de las personas con discapacidad, para la elaboración y evaluación de políticas y programas encaminados a este grupo de la población.

Según datos de la última Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 5.1% de la población tiene algún tipo de discapacidad.³

Discriminación y discapacidad

Hablar de discapacidad es aludir un problema colectivo y público, ya que se hace referencia a las barreras o limitaciones construidas dentro y por la sociedad, que afectan la participación y el disfrute de derechos en igualdad de condiciones de las personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. En la presentación de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (Enadis), el propio

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación apuntaba:

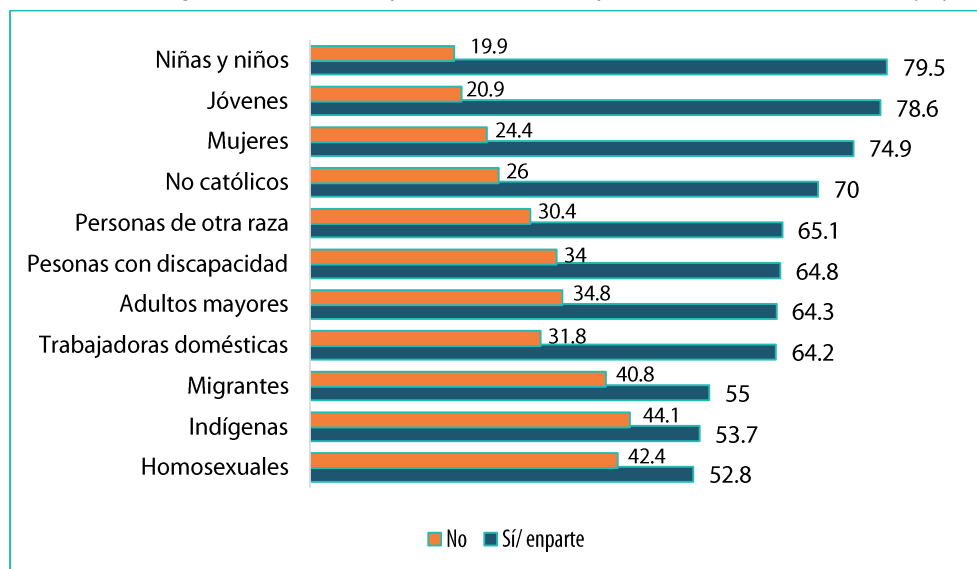
Nuestras sociedades han producido discursos y realidades sobre la discapacidad basados en una visión de responsabilidad individual y del ámbito privado, fundamentados en una visión predominantemente médica, y asistencial, así como en el supuesto erróneo de que hay personas “normales” y “anormales”. Todo esto legitima la segregación, el etiquetamiento, la exclusión y la desacreditación de un grupo particular de la población, que lejos de ser homogéneo se caracteriza por su enorme diversidad.

Según los resultados de la Enadis, siete personas de cada 10 creen que los derechos de las personas con discapacidad no se respetan o sólo se respetan en parte. De la población en México, 23.5% no estaría dispuesto, o sólo lo estaría en parte, a que en su casa vivieran personas con discapacidad (Gráfica 2).

De la población con discapacidad encuestada en la Enadis 2010, sólo para 19.1% sus ingresos son suficientes para cubrir sus necesidades, lo que nos habla de la calidad del empleo al que

³ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>

Gráfica 2. ¿Qué tanto se respetan o no se respetan los derechos de...? (%)



Nota: distribución nacional.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), p. 26. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>

accede este grupo, si consideramos que casi 39% de la población logra la mayor parte de su ingreso de un trabajo.

Para 78% de esta población resulta difícil o muy difícil recibir apoyos del gobierno; y sólo para 33% los servicios de salud son suficientes porque le brindan la atención que necesita. Por último, las personas con discapacidad señalan entre sus mayores problemas: el desempleo, la discriminación, las dificultades para ser autosuficiente y el acceso a apoyos gubernamentales.

En México, el artículo 1° constitucional prohíbe explícitamente la discriminación motivada por las discapacidades y establece que las autoridades tienen la obligación de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y deben prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones que sufran en el ejercicio de sus derechos (Gráfica 3).⁴

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, "De los derechos humanos y sus garantías".

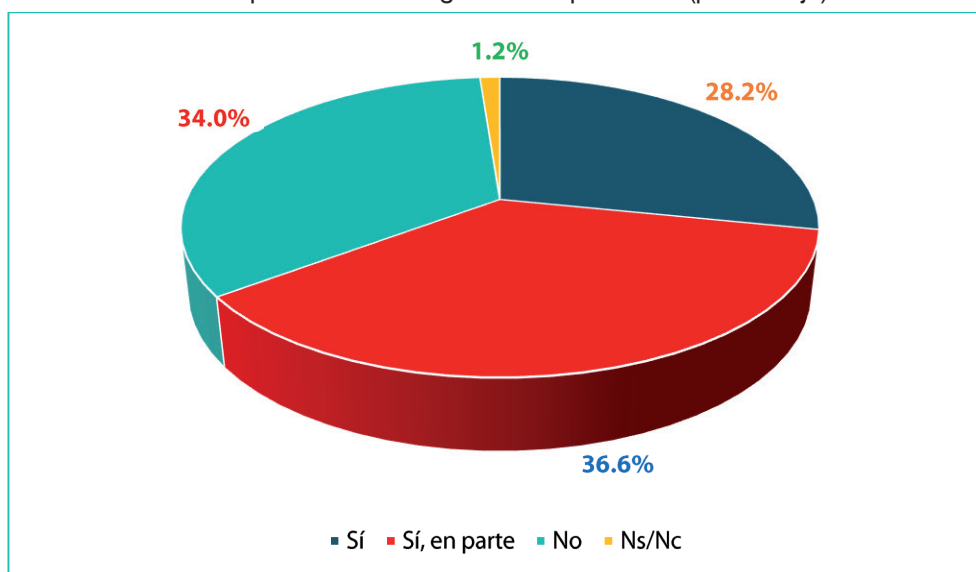
Asimismo, la Enadis revela que 65% de los encuestados jamás han sentido algún tipo de discriminación por tener discapacidad, mientras que 74.7% (hombres) y 74.4% (mujeres) estarían "dispuestos" a permitir que en su casa vivieran personas con alguna discapacidad.

Desarrollo y derechos humanos

Órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas han emitido documentos sobre personas con discapacidad, como la Observación General 18, sobre no discriminación (del Comité de Derechos Humanos); la Observación General 5, sobre personas con discapacidad, y la Observación General 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (ambas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y la Observación General 9, sobre los derechos de los niños con discapacidad (del Comité sobre los Derechos del Niño).

En 1945, la Carta de la Organización de Naciones Unidas proclama la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, constituyéndose éste en uno de los propósitos de dicho

Gráfica 3. ¿Qué tanto se respetan o no los derechos de las personas con alguna discapacidad? (porcentaje)



Nota: De la población, 28% considera que los derechos de las personas con discapacidad sí se respetan y 37% opina que se respetan en parte. (Distribución nacional.)

Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), p. 27.

organismo. Asimismo, el 13 de diciembre de 2006 se llevó a cabo, en la sede de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El acuerdo se tradujo en un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Se aclara y precisa cómo se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos y se indican las esferas en las que es necesario introducir adaptaciones para que puedan ejercerlos en forma efectiva, las esferas en las que se han vulnerado y en las que debe reforzarse la protección.⁵ A su vez, solicita a los Estados parte que tomen las medidas apropiadas para darles pleno acceso a la actividad cotidiana y eliminar todos los obstáculos a su integración.

⁵ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y protocolo facultativo, Nueva York y Ginebra, 2008.

Participaciones

En octubre de 2014, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU)⁶ externó su preocupación, pues buena parte de los recursos para la rehabilitación de las personas con discapacidad es administrada en organismos privados, e instó al Estado mexicano a asumir la responsabilidad de la rehabilitación. Días después, la fundación Teletón respondió a la ONU informando que su principal fuente de ingresos son las donaciones que realiza la sociedad y el sector privado, y que sólo 0.34% corresponde a aportaciones de los gobiernos locales y federales.

Al respecto, Parametría⁷ consideró importante preguntar a los mexicanos su conocimiento y opinión de la Fundación Teletón y de los cuestionamientos realizados por la ONU, así como su postura sobre si deben ser las organizaciones privadas o

⁶ Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁷ Parametría es una empresa privada de investigación estratégica, análisis de opinión y mercado. Resultados de la encuesta obtenida en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4713

el gobierno quienes actúen para promover una mejor calidad de vida a las personas que cuentan con algún tipo de discapacidad. Los señalamientos del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU) acerca del Teletón —que además aborda de manera central otras recomendaciones importantes para el Estado mexicano en el tema de discapacidad— tuvieron poca trascendencia en el país. Únicamente 28% se enteró de que esta organización internacional recomendó al gobierno mexicano no entregar recursos públicos a esta instancia privada (Gráfica 4).⁸

En 2012, la embajada británica en México realizó un análisis de aportaciones en las principales zonas metropolitanas del país, principalmente en el rubro de movilidad. El estudio se concentró en los resultados del Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad (FATP), incluido por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, con un monto total de 445 millones de pesos.

El FATP tiene por objeto dotar de recursos a las entidades federativas para promover la integración de las personas con discapacidad al transporte público. Lo anterior, a través de empresas de participación estatal, organismos descentralizados, o personas físicas o morales a quienes, mediante concesiones o permisos, los gobiernos de las entidades federativas encomienden la realización de dicho servicio público. El FATP es una muestra de que existen mecanismos presupuestarios que pueden asignar recursos hacia fines específicos como la accesibilidad en el transporte público.

El Sistema Nacional DIF, en coordinación con sus sistemas estatales y municipales DIF, es el principal promotor de la incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad, para lo cual opera el Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD), bajo los siguientes objetivos y estrategias.

Objetivos

1) Prevenir los procesos de discapacidad que puedan afectar a la población en riesgo; 2) pro-

porcionar atención a las personas en los estados tempranos de los procesos de discapacidad, y de rehabilitación e integración a las personas con discapacidad; 3) formar recursos humanos especializados para la atención de las personas con discapacidad y actualizar permanentemente al personal prestador de los servicios; 4) promover la integración social de las personas con discapacidad y su incorporación al desarrollo social, mediante la equiparación de oportunidades para el ejercicio de sus derechos, en coordinación con los sectores público, social y privado.

Estrategias

1) Prestar servicios de prevención, rehabilitación e integración social; 2) utilizar los avances tecnológicos para elevar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura; 3) formar y capacitar recursos humanos especializados en la atención de las personas con discapacidad; 4) coordinar acciones entre las instituciones públicas, sociales y privadas, las familias y las organizaciones de y para personas con discapacidad.

Sin embargo, los alcances del PAPD han disminuido considerablemente. Sólo de 2013 a 2014⁹ este rubro disminuyó en 85.5%, pues de 263 millones de pesos que se ejercieron en 2013, para el ejercicio fiscal de 2014 sólo se autorizaron 39 millones de pesos. Aunque México reconoce instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y es uno de los 189 países que firmaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nuestro gobierno federal solicitó apenas un incremento de 837 mil 749 pesos al programa en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015. El 58% de las personas con discapacidad en México tiene dificultad para caminar, 34% padece ceguera o debilidad visual, 17% presenta discapacidad auditiva, 9% de los mexicanos registra problemas al hablar y un 7% no logra retener información y tiene inconvenientes para estar atento.

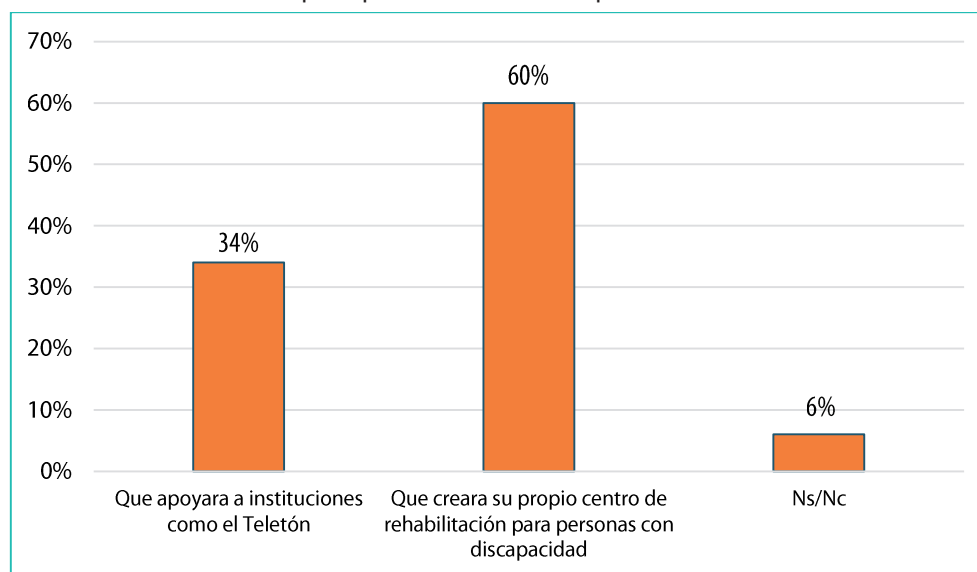
Situación laboral

Con datos de 2014, de los 7 millones 751 mil personas con discapacidad, tan sólo 16,035 cuentan con un empleo, es decir, un 0.2%. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discri-

⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014. “Radiografía de las empresas mexicanas 2015”, Linkenium Consulting. Disponible en <http://linkenium.com/>

⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014.

Gráfica 4. ¿Usted preferiría que el gobierno mexicano siga apoyando a instituciones como el Teletón o que creara su propio centro de rehabilitación para personas con discapacidad?



Fuente: Parametría. Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4713

minación en México (Enadis) 2010, 27% de las personas con discapacidad consideran el desempleo como el principal problema a enfrentar, aun por encima de la discriminación (20.4%) y el no ser autosuficientes (15.6%). Con la Red Nacional de Vinculación Laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social atendió a 1,098 personas con discapacidad en todo el país durante 2013; sin embargo, sólo 138 personas con discapacidad consiguieron un empleo, esto es, 12.4% de los casos atendidos.

De entre más de 5 millones de empresas en el país, sólo mil son incluyentes; es decir, tienen contratado a personal con alguna discapacidad, lo que representa 0.02 por ciento.¹⁰

Tipos más frecuentes de discapacidad

Discapacidad motriz

Es una condición de vida que afecta el control y movimiento del cuerpo, generando alteraciones en el desplazamiento, equilibrio, manipulación,

habla y respiración de las personas, limitando su desarrollo personal y social. Se presenta cuando existen alteraciones en los músculos, huesos, articulaciones o médula espinal, así como por alguna afectación del cerebro en el área motriz, impactando en la movilidad de la persona.

Discapacidad sensorial

Es aquella que comprende cualquier tipo de deficiencia visual, auditiva, o ambas, así como de cualquier otro sentido, y que ocasiona algún problema en la comunicación o el lenguaje (como la ceguera y la sordera), ya sea por disminución grave o pérdida total en uno o más sentidos.

Discapacidad psicosocial

Se define como aquella que puede derivar de una enfermedad mental y está compuesta por factores bioquímicos y genéticos. No está relacionada con la discapacidad cognitivo-intelectual y puede ser temporal o permanente. Algunos ejemplos son la depresión, la esquizofrenia, el trastorno bipolar, entre otros.

Discapacidad cognitivo-intelectual

Es aquella caracterizada por una disminución de las funciones mentales superiores tales como la

¹⁰ "Radiografía de las empresas mexicanas 2015", Linkenium Consulting. Disponible en <http://linkenium.com/>.

inteligencia, el lenguaje y el aprendizaje, entre otras, así como de las funciones motoras. Incluye a las personas que presentan dificultades para aprender, realizar algunas actividades de la vida diaria, o en la forma de relacionarse con otras personas. Son ejemplo de lo anterior el autismo y el síndrome de Down.

Conclusiones

Educar en la diversidad supone pensar en una escuela para todos. Las actitudes hacia la discapacidad pueden ser positivas, negativas o indiferentes; sin duda, a la fecha predominan la negativa y la indiferente. Hasta nuestros días permea el prejuicio de que la discapacidad es consecuencia de un “defecto”, una carencia que padece una persona en virtud de su constitución biológica, lo que degenera en rechazo, evitación, incomodidad, ya que funcionamos, todos, tomando en consideración un cierto estándar de salud, de normalidad referida a nuestra funcionalidad orgánica, según la fórmula de la ciencia

médica, y aquello que se desvía de la misma lo consideramos negativo, inadecuado y no deseable: no nos gusta la discapacidad porque no nos gusta estar enfermos; no nos gusta estar enfermos porque hemos asumido que eso es algo “malo”.¹¹

Las personas somos diferentes por razón de nuestra herencia, intereses, motivaciones, ritmos de aprendizaje, grupo social de procedencia, sexo, expectativas vitales, capacidades sensoriales, motrices o psíquicas, posibilidades y experiencias laborales, lengua e ideología, y un diverso etcétera. En la configuración de estas diferencias o “diversidades” han mediado factores genéticos y evolutivos internos pero también, y quizá sobre todo, personas, grupos y ambientes concretos. La diferencia, en sí, enriquece la vida humana y genera complementariedad. Lo verdaderamente empobrecedor es que ese “ser diferentes” desemboque en desigualdad, en falta de equidad y en injusticia social.¹²

¹¹ Miguel A. V. Ferreira, *Cambio de actitudes sociales para un cambio de vida*, Cuenca, España, 2009.

¹² Esperanza Bausela Herreras, “Actitudes hacia la discapacidad: estudio de algunas propiedades psicométricas en una muestra de universitarios mexicanos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 49, vol. 6, junio de 2009, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

C I U D A D E S I N T E L I G E N T E S : D E S A R R O L L O E C O N Ó M I C O C O N I N N O V A C I Ó N

*Javier Salvador Cabrero Arzave**

El presente estudio constituye un Proyecto de Aplicación Personal (PAP) diseñado como plan de desarrollo económico con base en emprendimiento para el municipio de San Luis Potosí. Para llegar a él se echó mano de la experiencia adquirida en el programa GeT-In en Alemania para proponer un modelo que consta de dos fases: 1) diagnóstico, y 2) implementación. Su importancia radica en que con él se espera sentar las bases para convertir a San Luis Potosí en un ecosistema emprendedor inteligente.

En un primer momento se propone un análisis de las necesidades económicas y sociales de la metrópolis, para luego generar un sistema de apoyo para emprendedores y empresas potosinas, y con ello garantizar la incorporación de procesos de innovación y comercialización de los productos y servicios que ofertan en los mercados regionales e internacionales.

¿Qué beneficios genera el proyecto? Se esperan impactos económicos y sociales positivos y medibles para la gente de San Luis Potosí, tales como: disminuir la tasa de desempleo, reducir fugas de talento y la promoción internacionalmente de San Luis como un destino fecundo para la innovación y el desarrollo de negocios.

Objetivo principal del Proyecto de Aplicación Personal (PAP)

El presente proyecto de aplicación personal (PAP) fue creado en el marco del programa de Profesionalización de Gestores de Transferencia e Innovación (GeT-In). Consiste en un plan de desarrollo económico con base en emprendi-

miento, para el municipio de San Luis Potosí y algunos municipios aledaños.

El principal objetivo del Plan de Desarrollo Económico Municipal es lograr el desarrollo económico de la ciudad de San Luis Potosí, por medio del impacto medible tanto en lo económico como en lo social, utilizando las estrategias de comercialización de ciencia y tecnología perfeccionadas con las aportaciones del programa GeT-In, que se verificó en Alemania.

La creación de este plan fue solicitada por representantes de la Secretaría de Desarrollo

* Licenciado en finanzas por la Universidad de Illinois; maestro en comercialización de la ciencia y la tecnología por el Instituto de Innovación, Creatividad y Capital (IC2) de la Universidad de Texas. Asesor y consultor. Líneas de investigación: mercadotecnia, emprendimiento y tecnología, innovación y comercialización de ciencia y tecnología. Correo electrónico: javier.cabrero@ipicyt.edu.mx

Económico Municipal de San Luis Potosí a la Coordinación de Comercialización de la Oficina de Transferencia de Conocimiento del Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica AC (IPICYT) a mediados de 2015.

Actividades en el contexto del PAP

San Luis Potosí es una metrópoli con poco más de un millón de habitantes, tiene zonas conurbadas, una posición geográfica muy conveniente —centro de México—, así como un clima semi-desértico.

En San Luis Potosí hay poco más de 54 mil unidades económicas. Por unidades económicas entendemos a las personas físicas o morales comercialmente activas en la zona, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2016).¹ De éstas, 35% se registran como unidades económicas con 0 a 5 empleados y dedicadas al comercio al por menor. La alta concentración de microempresas y emprendedores en San Luis Potosí es un indicador de la actividad industrial en la zona.

Cuenta con importantes centros de investigación. Uno de ellos, el IPICYT, maneja cinco líneas de investigación enfocadas a las ciencias exactas: biología molecular, ciencias ambientales, geociencias aplicadas, matemáticas aplicadas, y materiales avanzados. Posee también cuatro laboratorios nacionales: el Centro Nacional de Supercómputo (CNS), el Laboratorio Nacional de Biotecnología Agrícola, Médica y Ambiental (Lanbama), y el Laboratorio Nacional de Investigaciones de Nanociencias y Nanotecnología (Linan); así como el nuevo Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo para las Zonas Áridas (CIIDZA), recién inaugurado a finales del año pasado. Hoy por hoy, más de 60% del presupuesto anual del IPICYT proviene de recursos propios generados por la vinculación con las empresas.²

Por un lado, los agentes que conforman el ecosistema emprendedor potosino lo integran las cámaras empresariales, asociaciones civiles,

incubadoras y aceleradoras, universidades y centros de investigación, impulsados por las políticas y recursos públicos que han venido operando en conjunto para promover la innovación y el desarrollo económico en San Luis Potosí desde hace ya varias décadas. Por otro lado, faltan piezas clave para el funcionamiento óptimo del ecosistema emprendedor como lo son los inversionistas o grupos de capital privado, una mayor cultura del emprendimiento y la innovación, y recursos humanos especializados suficientes para facilitar el proceso de innovación en las empresas y emprendedores potosinos.

Además de la investigación primaria y secundaria adquirida para la realización del proyecto, también se están creando redes de trabajo con expertos en la vinculación empresa, academia e industria para generar las mejores estrategias y políticas de desarrollo económico que pretendan apegarse a los lineamientos establecidos para las ciudades inteligentes. Las labores han requerido negociaciones constantes entre las partes interesadas y el trabajo que hicimos en los temas de comunicación y redes durante el programa GeT-In se han mostrado como valiosas herramientas para continuar desarrollando el proyecto cuando los avances del mismo parecieran estancarse.

Gracias al programa GeT-In, por ejemplo, pudimos reunirnos nuevamente con la doctora Blanca García (El Colegio de la Frontera Norte), experta en los temas relacionados con las sociedades del conocimiento en el último congreso de Smart City Expo Puebla. Tuvimos la oportunidad de intercambiar experiencias y también de colaborar en la inclusión de San Luis Potosí en la encuesta “K-City Benchmarking”, del World Capital Institute.

Principales aportes del Programa GeT-In

La participación en el programa de GeT-In 2015 ha sido —y sigue siendo— clave para la realización de este proyecto porque ha permitido la vinculación internacional con expertos en innovación, transferencia de conocimiento, y la vinculación entre la academia y las empresas.

El conocimiento adquirido durante el programa está siendo aplicado de manera directa por me-

¹ Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (n.d.). Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx> (consulta: 23 de enero de 2016).

² Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica AC (IPICYT) (n.d.). Disponible en: <http://www.ipicyt.edu.mx/> (consulta: 27 de febrero de 2016).

dio de este proyecto y las relaciones sociales generadas contribuyen al fortalecimiento de la red de colaboradores que representan a sus universidades y/o centros de investigación en varias partes de México.

En la visita realizada al Hospital de Aprendizaje, de la Universidad de Münster, tuvimos la oportunidad de ver las instalaciones y los métodos de adiestramiento del programa de medicina de la universidad.

En este “salón de clases” diseñado para simular un hospital real, la enseñanza de la medicina es aplicada. Se utilizan actores y tecnología audiovisual para someter a los estudiantes a simulaciones de situaciones de emergencias médicas con los que probablemente se topan en el desempeño de su profesión.

En San Luis Potosí podríamos aplicar este tipo de enseñanza en la capacitación impartida a la comunidad emprendedora potosina en un “parque emprendedor potosino” que podría rentar sus espacios de oficina y salas de conferencia a los emprendedores y las empresas que los necesiten, así como también ofrecer sus espacios comerciales a las empresas y las instancias de gobierno que atienden las necesidades del emprendedor. Por ejemplo, la representación del Servicio de Administración Tributaria y de las secretarías de Desarrollo Económico Estatal y Municipal, así como también servicios de impresiones y paquetería, restaurantes y hotelería. Las rentas derivadas de los espacios serían una contribución directa al retorno de inversión en este tipo de infraestructura física, lo cual ayudaría a la sustentabilidad económica para el mantenimiento del espacio físico.

En otro orden de ideas, el trabajo en equipo, la colaboración en redes y la confianza, fueron ejes centrales durante el programa. Se trabajaron dinámicas específicas para demostrar la importancia de la comunicación, especialmente entre las partes involucradas que tradicionalmente han mantenido su distancia.

En la misma Universidad de Münster aplicamos una técnica denominada constelaciones empresariales en donde las personas podemos representar y actuar el rol de otras personas o

ideas, como proyectos y tecnologías. En la realización de este proyecto recurrimos a estas técnicas para constelar a los actores del ecosistema de innovación potosino y poder alinear los intereses de los participantes hacia una meta en común. Naturalmente, el reto más grande está siendo generar la confianza y administrar el recurso humano participante del proyecto.

La experiencia del Get-In en Alemania arroja que la innovación es un proceso difícil de administrar.

En el mundo de hoy, en donde la única constante es el cambio, la tarea de administrar la innovación es vital para las empresas de cualquier tamaño y en cualquier industria. La innovación es vital para sostener e impulsar la actividad económica de las empresas; es crítica para el crecimiento de nuevos negocios.³

En este caso no es la excepción e importa —en gran medida— el analizar la utilidad de los usos y costumbres establecidos e implementar nuevas maneras de hacer las cosas si es que queremos mantener nuestro estilo de vida en el mundo globalizado.

Sin duda alguna para el éxito de este proyecto la administración de la innovación será vital. La alineación de intereses y objetivos de los involucrados, así como la participación activa de los actores, permiten el avance del proyecto; pero sin innovación el proyecto mismo no será posible.

Resultados alcanzados hasta la fecha

La propuesta desarrollada para el municipio de San Luis se compone de dos grandes fases: la de diagnóstico y la de implementación. En la fase de diagnóstico se busca recaudar, analizar, organizar y difundir, la información que interconecta a los actores del ecosistema emprendedor potosino para así poder mapear las áreas de oportunidad reales para la innovación y maximizar los impactos de los esfuerzos que ya se realizan para impulsar el emprendimiento y la innovación en San Luis Potosí.

Una vez identificadas y priorizadas las áreas de oportunidad en el mercado socioeconómico potosino, se implementará la segunda fase del

³ H. Chesbrough, “Introduction”, In *open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology* (p. xvii), Boston, MA, Harvard Business School Press, 2003.

plan. Consiste en prestar servicios de asesoría y consultoría a 34 empresas o emprendedores, en el diseño de los modelos de negocio y las estrategias de comercialización de las innovaciones y así, tener mayores probabilidades de gestionar la inversión pública requerida para arrancar los procesos de producción de los productos y servicios que atienden a la problemática encontrada en la primera fase del plan (Figura 1).

El esquema anterior describe un modelo de desarrollo económico que parte de las áreas de oportunidad de un mercado regional y que utiliza el capital intelectual para generar las posibles soluciones a la problemática detectada. El recurso público y la normativa permiten el desarrollo de los prototipos y la validación comercial de los productos y servicios creados con talento y capital intelectual de la localidad. Son los emprendedores y sus pequeñas empresas —acompañados de asesoría y consultoría— quienes llevan estos productos y servicios innovadores al mercado. El desempeño y la aceptación que alcancen en el mercado regional los dotará de los elementos de elegibilidad para parti-

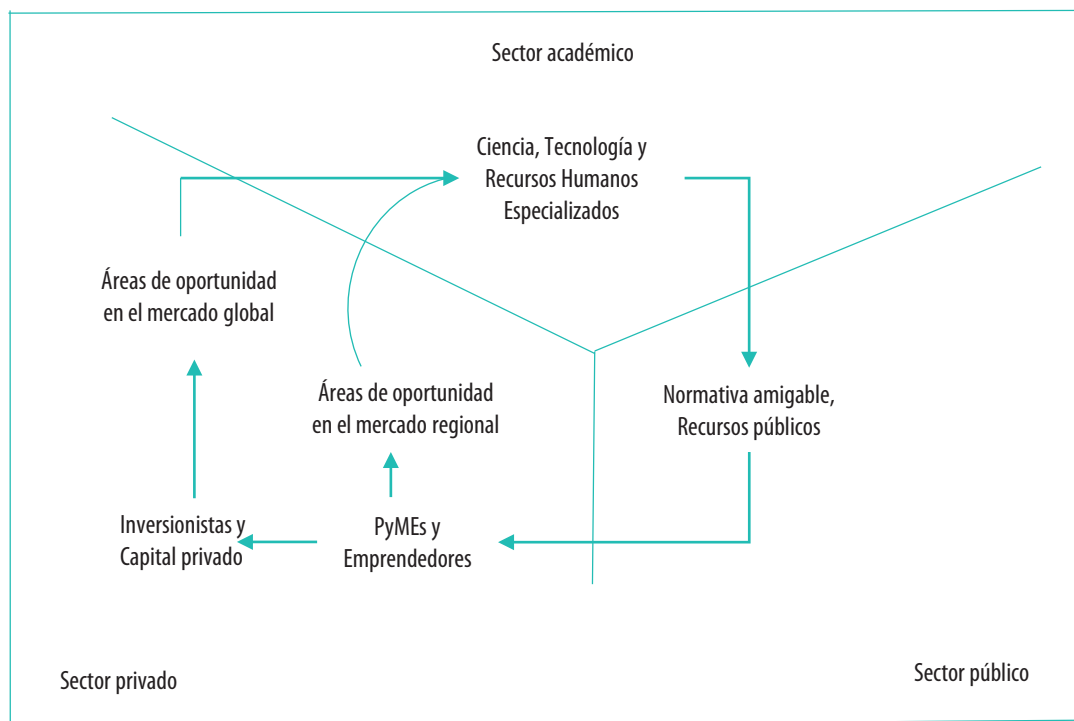
cipar en rondas de capital privado, necesario para crecer y competir en los mercados globalizados.

Los elementos insuficientes en el ecosistema emprendedor actual potosino han sido subrayados y las flechas indican el flujo de información que se transforma en conocimiento —con la ayuda de los investigadores, académicos y científicos—. Consecuentemente el conocimiento es alimentado con recursos públicos y mano de obra emprendedora para llevar los nuevos productos y servicios al mercado.

Con el apoyo de GeT-In se están desarrollando estrategias para mitigar las áreas de oportunidad del ecosistema emprendedor y así optimizarlo para que la ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento potosino se convierta en el motor de desarrollo económico que guíe a San Luis Potosí rumbo a convertirse en una ciudad inteligente.

Con estas acciones esperamos generar impactos económicos y sociales positivos y mensurables para la gente de San Luis Potosí. El impacto eco-

Figura 1. Modelo de desarrollo económico con innovación



Fuente: Elaboración propia.

nómico directo se genera por medio del incremento en la venta de productos y servicios potosinos, con los incrementos en la recaudación de impuestos correspondiente y el establecimiento de fondos de capital privado en San Luis Potosí que traen consigo inversión extranjera directa para los potosinos. Por el lado social, el impacto directo se puede medir con la reducción de la tasa de desempleo, decremento en las fugas de talento —la migración altamente calificada— y la promoción internacional de San Luis como un destino fecundo para la innovación y el desarrollo de negocios.

San Luis Potosí puede ser un ecosistema emprendedor impulsado por la colaboración entre los sectores privados, públicos y académicos que buscan, en la innovación, una manera efectiva de trascender a un modelo de desarrollo económico basado en el conocimiento. En breve, en una ciudad inteligente.

Conclusiones

Como iniciativa personal, uno puede recabar la información necesaria, analizarla, sintetizarla y generar proyectos y proyecciones tomando todo ese cúmulo como base; sin embargo, estar en condiciones de ver, probar, sentir lo que vive la gente en ciudades inteligentes como Postdam y Berlín sirve como catalizador para contrastar todo el conocimiento teórico adquirido.

La experiencia de viajar y aprender —a la par de mis colegas participantes— definitivamente estrecha los lazos y las relaciones entre las perso-

nas y las instituciones. Resolver problemas en un ambiente controlado, como las actividades realizadas durante las dinámicas del programa, así como también las situaciones inesperadas en un viaje internacional, nos ayudaron a crear sinergias entre los miembros del grupo y ahora tenemos la oportunidad de colaborar para aplicar este conocimiento adquirido para el bienestar de México y su gente.

Para el IPICYT este proyecto trae beneficios tanto económicos como sociales, ya que puede utilizar sus activos, como el capital intelectual de sus investigadores y su infraestructura, como el Centro Nacional de Supercómputo, para coordinar la información generada en la puesta en marcha del proyecto.

En el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014–2018 (PECITI) se contempla la transición de México a una sociedad del conocimiento y, por tanto, el proyecto desarrollado se apeg a los lineamientos y objetivos planteados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Poder Ejecutivo de la nación.

La innovación se hace patente cuando la triada empresas-academia y gobierno están perfectamente vinculados, y esto se demuestra a través de la comercialización de los productos y servicios generados por los emprendedores y las empresas; lo que a su vez hace repuntar la competitividad de las ciudades en una economía globalizada como la nuestra.

Reportes CESOP

2011

- 43. Avances en la implementación de la reforma penal
- 44. Análisis de resultados del Censo 2010
- 45. Reforma política
- 46. Cambio climático
- 47. Crisis económica internacional: los posibles efectos en México
- 48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
- 49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
- 50. Una perspectiva de opinión pública

2012

- 51. Residuos sólidos urbanos en México
- 52. Mujeres y elecciones
- 53. Jóvenes: optimismo moderado
- 54. Algunas notas sobre la opinión pública
- 55. Elecciones 2012 (Tomo I)
- 56. Elecciones 2012 (Tomo II)
- 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
- 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
- 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
- 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

- 61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
- 62. Órganos reguladores
- 63. Notas acerca del Pacto por México
- 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
- 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
- 66. Reforma energética
- 67. Notas acerca de la reforma fiscal
- 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
- 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
- 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

2014

- 72. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 73. Apuntes sobre la reforma política
- 74. Derechos indígenas y armonización legislativa
- 75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
- 76. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 77. Algunos temas en materia social
- 78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
- 79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
- 80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
- 81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

- 82. El TLCAN veinte años después
- 83. Transparencia y rendición de cuentas
- 84. Migración y pobreza
- 85. Jornada electoral 2015 Vol. I
- 86. Jornada electoral 2015 Vol. II
- 87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
- 88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
- 89. Las paradojas de la megalópolis
- 90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
- 91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

- 92. Audiencias públicas para la regulación de la marihuana
- 93. Mando Único en la Policía Federal
- 94. Movilidad urbana
- 95. Redes sociales
- 96. Planeación del desarrollo urbano
- 97. Megalópolis