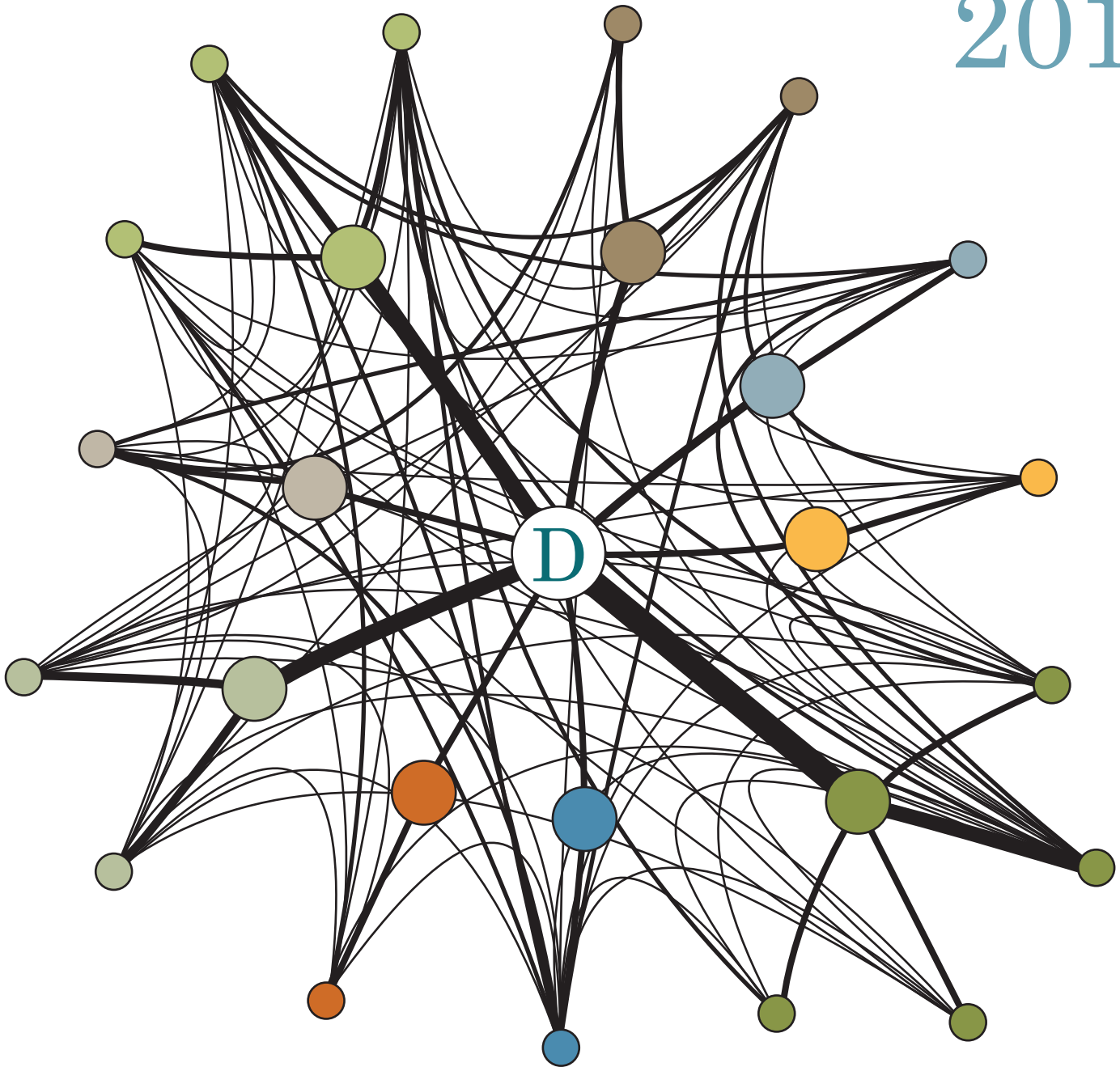


Informe del Desarrollo en México 2016



Perspectivas del desarrollo a 2030



Informe del Desarrollo en México 2016

Perspectivas del desarrollo a 2030

Informe del Desarrollo en México 2016

Perspectivas del desarrollo a 2030

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2017

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Leopoldo Silva Gutiérrez

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Alberto Ken Oyama Nakagawa

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

César Iván Astudillo Reyes

SECRETARIO DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Mónica González Contró

ABOGADA GENERAL

Domingo Alberto Vital Díaz

COORDINADOR DE HUMANIDADES

Rolando Cordera Campos

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Vanessa Jannett Granados Casas

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Cordera Campos, Rolando., coordinador

Provencio Durazo, Enrique., coordinador

Informe del Desarrollo en México 2016. Perspectivas del desarrollo a 2030 / Rolando Cordera Campos & Enrique Provencio Durazo. - Primera edición.

405 páginas

1. Desarrollo - México. 2. Desigualdad (México). 3. Pobreza (México). 4. Riesgos sociales (México). 5. Empleo (México). 6. Salud (México). 7. Educación (México)

Primera edición: 24 de abril de 2017

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del edificio Unidad de Posgrado, costado sur
de la Torre II Humanidades, Ciudad Universitaria, Ciudad
de México, Coyoacán, 04510
www.pued.unam.mx

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*

Mario Luis Fuentes*.

Enrique Provencio*

Carlos Lemus - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Cassio Luiselli*

Catherine Menkes - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.

Cristina Cortinas - Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos.

Delfino Vargas*

Eréndira Serrano - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Fernando Cortés*

Francisco Javier Alejo - UNAM.

Gabriela Cabestany - Instituto Belisario Domínguez Senado de la República.

Germán González - Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente.

Iliana Yaschine*

Israel Banegas*

Itzel Sosa - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez Senado de la República.

Jorge Eduardo Navarrete*

Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.

Laura Martínez - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Manuel Aguilera*

Margarita Flores*

Margarita Velázquez - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Mercedes Pedrero - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Ramón Carlos Torres*

Ricardo Regules*

Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez Senado de la República.

Sara Ochoa - Facultad de Economía de la UNAM.

* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

Autores de recuadros

Adriana Vargas - Facultad de Economía de la UNAM.

Alejandro Mohar - Centro GEO.

Karina Caballero - Facultad de Economía de la UNAM. División de Estudios de Posgrado. Programa Único de Especializaciones en Economía.

Mauricio Galeana - Centro Geo.

Rosa Elvira Cedillo - El Colegio de México.

Colaboradores

Alejandro Burgos.

Andrea Guevara.

César Gerardo Hernández.

Concepción Torres.

Cristina Hernández.

Ethelgina Castro. F

rancisco Rodríguez.

Homero David Clavijo.

Jannet Salas.

Omar Porfirio Mendizábal.

Servando Valdés.

Victor Sinuhe Silva.

Agradecimientos

Enrique del Val - Director General de Planeación - UNAM

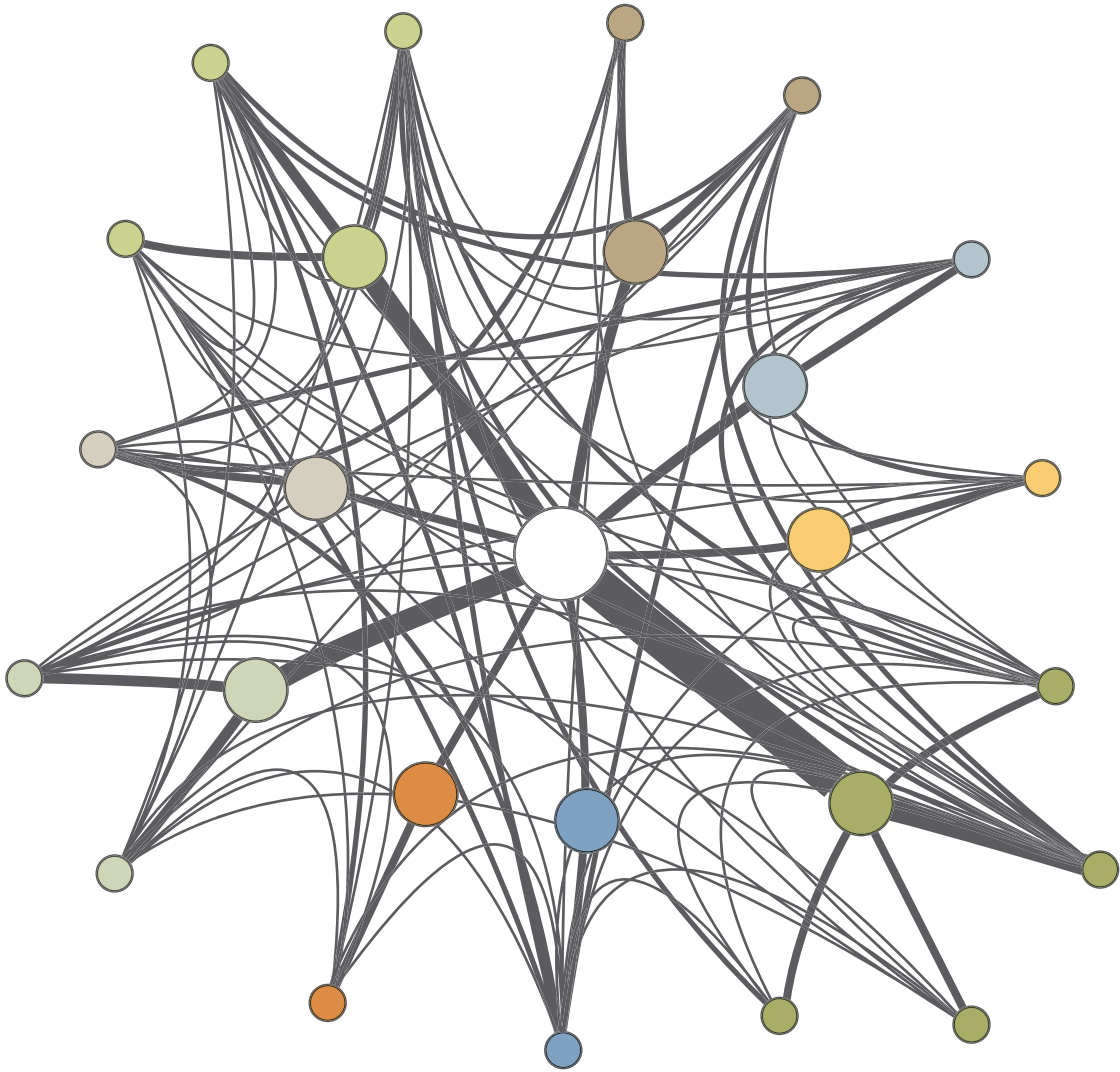
Reconocimientos

Nayatzin Garrido - diseño, edición, formación, corrección.

Vanessa Jannett Granados - gestión y apoyo general.

Araceli Iturralde - apoyo técnico.

Presentación



El Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) emprende la difusión de su Informe del Desarrollo en México 2016 en un momento simbólico de la vida nacional por el centenario de la Constitución, y en una circunstancia histórica crítica ante los profundos cambios en las relaciones con Estados Unidos, luego del inicio de su nuevo gobierno el 20 de enero de 2017.

Más allá de la efeméride, y entre otras de sus resonancias, el aniversario de la Carta Magna es ocasión propicia para reflexionar sobre los alcances del proyecto nacional, su condición actual y sus posibles futuros. En el siglo que transcurrió a partir de 1917, el pacto social que le da sustento y sustancia a la estrategia de desarrollo, experimentó grandes cambios y altibajos, pero prevalece como legítima aspiración o como propósito, y ahora no sólo como mandato para el Estado sino, sobre todo, como derecho para la sociedad.

Ya en su formulación inicial, la Constitución establecía los elementos fundadores de los derechos sociales, sobre todo para la educación y la salubridad, de la regulación del trabajo y el salario, y de la satisfacción de las necesidades vitales. También contenía un principio fundamental: la distribución equitativa de la riqueza pública, referida a la necesidad de orientar el aprovechamiento de las principales fuentes de prosperidad de acuerdo al interés nacional.

En el largo arco secular de vigencia constitucional, esa matriz original iría expandiéndose progresivamente: por un lado, al amparo de sucesivas ampliaciones mundiales de la idea del progreso o la prosperidad, y de la propia concepción cultural y del reconocimiento de los derechos; por otro, de la mano de la trayectoria económica y social que se fue fraguando y aplicando con

mayor o menor acierto e intensidad, según el compromiso político con el desarrollo, y la fuerza de los reclamos colectivos y de su peso en las decisiones públicas.

En su condición actual de constante transformación, y a pesar de sus desproporciones, desequilibrios y hasta de sus contradicciones, la Constitución -y el conjunto de normas derivadas en los ordenamientos jurídicos- mantiene y ha venido agregando diversos preceptos para el desarrollo integral y sustentable, la distribución justa de la riqueza y el ingreso, la dignidad de las personas, grupos y clases, en el marco de la libertad, la democracia y la soberanía, y teniendo como bases el empleo y el crecimiento económico.

Se trata, explícitamente, de un proyecto nacional, así en el sentido de visión y aspiración, como de objetivo general o de orientación práctica que define la rectoría y el papel del Estado, la concurrencia de los agentes económicos – y, vale decir, del mercado-, el sentido de la planeación y el contenido del interés general, y que también acota los propios fines y alcances de la economía.

Además, es un mandato que especifica los principales elementos o contenidos del bienestar, desde la educación, la salud o la alimentación, hasta la vivienda, el agua, el ambiente sano y otros, y que, a partir de aquellos componentes fundadores de 1917, vienen conformando el corpus de los derechos humanos ahora reconocidos en el artículo primero constitucional y sostenidos en el complejo andamiaje de convenciones, protocolos, principios y acuerdos internacionales reconocidos como obligatorios.

Los balances sobre la cuestión social mexicana destacan los pendientes del proyecto nacional de desarrollo: muestran

sus discontinuidades en el tiempo, llaman la atención sobre los rezagos en los índices de bienestar, alertan sobre las brechas entre los niveles de riqueza acumulada y el acceso efectivo a los derechos, destacan una desigualdad profunda y resistente, entre otros rasgos que perfilan nuestro paisaje humano y colectivo.

Este panorama ominoso es, precisamente, una de las razones para destacar el peso histórico y actual del compromiso constitucional, de la necesidad de vindicar sus aspiraciones y sobre todo de ejercer efectivamente sus mandatos. Sin embargo, su cumplimiento nunca ha estado garantizado, y tampoco lo está necesariamente en el futuro cercano. De hecho, la propia Constitución, y sobre todo varias de las reformas introducidas en el último cuarto de siglo y especialmente en los años recientes, suponen contraposiciones entre el proyecto normativo y el modelo efectivo de desarrollo.

De aquí la necesidad y la conveniencia de insistir en un rediseño de la estrategia en la dirección de erigir un nuevo curso de desarrollo para la nación. Para esto, es indispensable poner en el centro, de manera expresa y lo más precisa que se pueda, objetivos de superación de dicha cuestión social. Esta centralización de lo social podría auspiciar una mejor articulación de las políticas económicas, sociales, territoriales que sea más congruente con nuestras necesidades y urgencias. Asimismo, le daría consistencia a la definición de plazos, compromisos institucionales y pactos sociales para avanzar en el cumplimiento de las metas adoptadas.

¿Hacia dónde tienden tanto el proyecto como el modelo de desarrollo? Con este Informe, que tiene como tema general la perspectiva del desarrollo en México, el PUEd busca contribuir a darle horizonte a tal discusión, tomando como contrapunto algunos de los objetivos y metas que nuestro país asumió en la Organización de las Naciones Unidas al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ADS 2030). Como parte de nuestros compromisos de

vinculación entre la universidad y la sociedad, tratamos de aportar a la deliberación nacional llamando la atención sobre algunos elementos críticos en nuestra ruta de desarrollo, y sobre posibles necesidades de reforma institucional y de política para alcanzar e ir más allá de dicha agenda.

La ADS 2030 debe ser considerada con seriedad no sólo para honrar un compromiso diplomático, sino principalmente porque puede servirnos para enfatizar la necesidad de organizar mejor e intensificar los esfuerzos nacionales para lograr adecuadamente los objetivos del desarrollo. Lo adecuado tiene aquí connotaciones precisas, sobre todo en tres sentidos: cumplir plenamente el derecho al desarrollo en todos sus componentes, movilizar al máximo los potenciales y recursos de los que disponemos para superar la pobreza, y alcanzar acuerdos y compromisos políticos que le den urgencia y prioridad a los propósitos de igualdad y justicia social.

La ADS 2030 da continuidad a un empeño global por contar con un marco general que oriente la consecución de aquello que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 nombró como un nivel de vida adecuado, ya incluyendo ahí los elementos fundamentales del estado de bienestar, y que luego la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986 codificó como inalienable y vinculó indisolublemente a la plena realización de las libertades fundamentales. Las primeras agendas globales fueron más bien generales, sin mecanismos de seguimiento ni sistemas de medición, lo cual propició el escepticismo sobre su eficacia e incluso su pertinencia.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 introdujeron una nueva perspectiva y un mayor compromiso político con el logro de sus objetivos, si bien se trató de un programa acotado a pocos temas. Aunque la mayoría de sus propósitos resultaban factibles para países con niveles medios de desarrollo, incluyendo a México, se incumplieron varias de sus metas, en parte a causa del impacto de la gran recesión de 2009, pero también por la insuficiente atención que le otorgaron

los gobiernos y las sociedades, a pesar de los mecanismos de seguimiento que se diseñaron desde el sistema de Naciones Unidas.

Entre muchos otros, hay un hecho que destaca detrás de estas agendas: la globalización no ha garantizado por sí misma un reparto suficiente ni parejo de sus beneficios, además de que ha generado nuevos desequilibrios y problemas y agudizado la desigualdad económica y social. Por eso es que siguen siendo necesarias iniciativas multilaterales como la ADS 2030 con el fin de acelerar y extender la prosperidad a los países que continúan teniendo rezagos y no alcanzan a cumplir los mínimos del derecho al desarrollo. Esta es, precisamente, la razón por la que la nueva Agenda es pertinente para México, porque si bien en una parte de sus metas nuestro país tiene avances notables y las alcanzará con holgura, en muchas otras deberemos realizar esfuerzos deliberados, intensos y sistemáticos para lograrlas.

La ADS 2030 tiene limitaciones formales, pues en diversos temas no precisa ni cuantifica sus metas, no jerarquiza adecuadamente sus objetivos, y no perfila una estrategia de desarrollo propiamente dicha que asegure su cumplimiento en el complejo entorno al que se enfrentará durante sus tres lustros de vigencia. Su vulnerabilidad mayor radica, sin embargo, en la debilidad de sus medios de ejecución, como el financiamiento, la cooperación y el tratamiento de las tecnologías, el desarrollo de las capacidades y el abordaje de las llamadas cuestiones sistémicas, como la institucionalidad y las alianzas internacionales.

Sin embargo, esas y otras restricciones de la ADS 2030 no le restan validez y pertinencia, como el referente principal que sin duda es para contrarrestar los efectos disolventes de la globalización y para orientarla en un sentido más humanitario, inclusivo, sustentable y pacífico.

Se trata, a fin de cuentas, de un marco general que puede ser muy útil para reconstruir nuestra propia agenda de desarrollo, y este es

su sentido principal, así como el que inspira este esfuerzo de nuestro programa. Además de que como país lo asumimos solemnemente, converge con las aspiraciones propias y ya centenarias del proyecto nacional, y nos abre nuevamente el escenario para clarificar y redefinir acuerdos sociales y políticos con un horizonte condensado en objetivos y metas.

El examen que contiene este Informe en los temas de pobreza, seguridad alimentaria, desigualdad, educación, salud, empleo, riesgos sociales, ciudades, energía, sustentabilidad y otros, muestra que la ADS 2030 es cumplible en nuestro país, pero sólo bajo ciertas condiciones que no están necesariamente aseguradas. Su logro requiere una estrategia bien definida y de largo alcance, que remonte tendencias de las décadas recientes que no han permitido mejores resultados sociales, o que refuerce las áreas en las que los avances son positivos pero demasiado lentos.

Requiere, sobre todo, una voluntad política explícita, una voluntad de Estado para privilegiar el desarrollo, ya no como promesa o resultado sin fecha de término de una estabilidad en buena medida ilusoria o sólo financiera o de los cambios estructurales, sino como objetivo primordial, directo e inmediato. Supone, en otras palabras, un aliento desarrollista como inspiración y motor de la acción pública, de la política y de la economía.

Este puede ser, por cierto, el telón de fondo que oriente la respuesta nacional en la etapa aciaga que se abrió a principios de 2017 con el nuevo gobierno de Estados Unidos, y que remueve los fundamentos de nuestra principal relación externa, trastoca los supuestos básicos de la actual organización económica, modifica de raíz el trato a los millones de connacionales migrantes, entre otras de las consecuencias inmediatas y cruciales para nuestro futuro.

Los elementos clave de la organización económica nacional de las tres décadas recientes giraron en torno al principio del libre comercio en general y en particular del tratado con Estados Unidos y Canadá. Ello condicionó

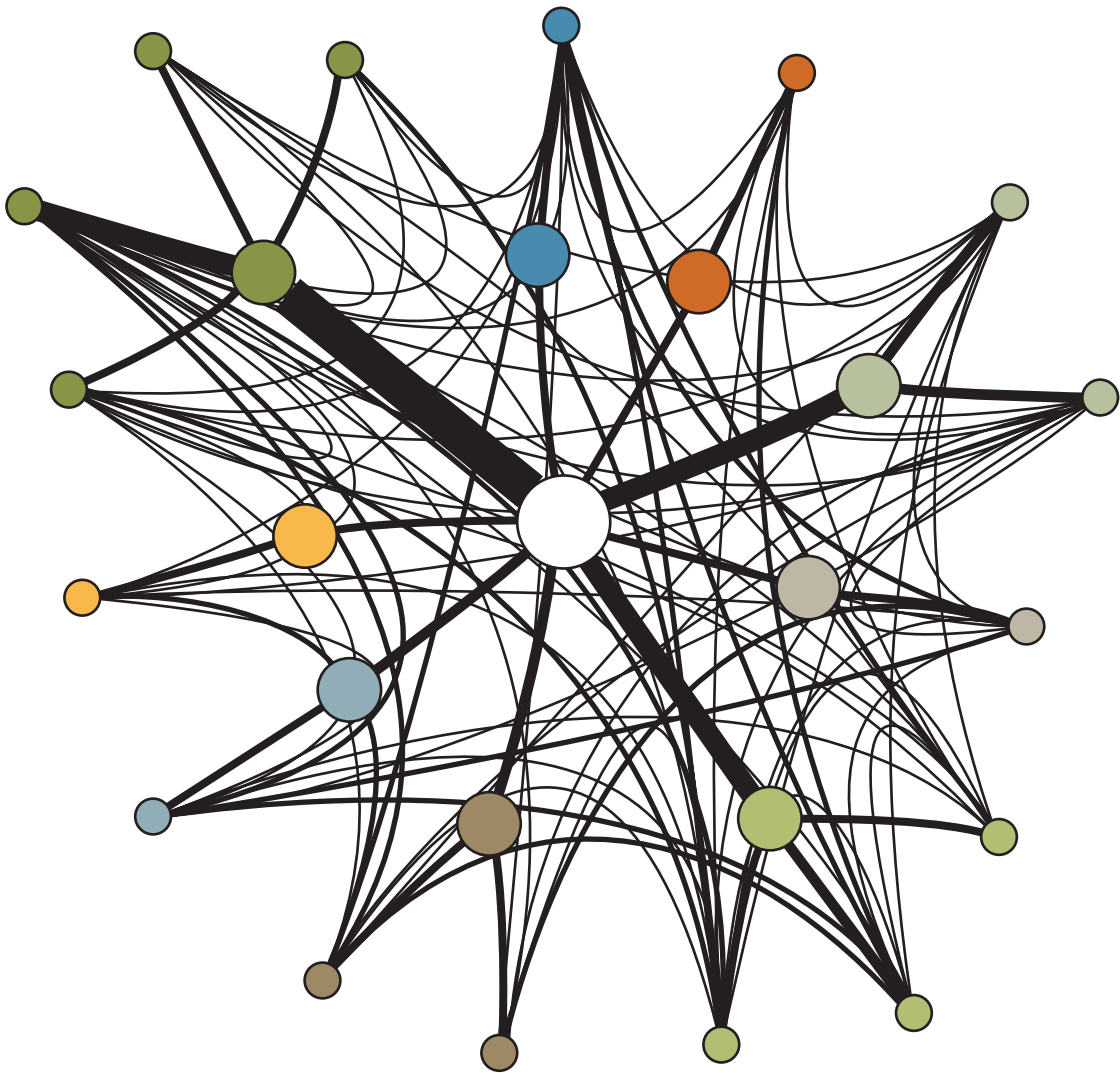
el resto de las políticas macroeconómicas y sectoriales, limitó o anuló el ejercicio de estrategias industriales específicas o de largo y gran alcance y marcó los ritmos y modalidades del crecimiento económico, determinó el rumbo de las regiones y muchos otros de los resultados del modelo económico, entre ellos la inversión y el empleo.

De ahí el impacto crucial que podría tener la nueva relación entre México y Estados Unidos, sin mencionar siquiera las consecuencias indirectas por las transformaciones globales del nuevo y agresivo proteccionismo comercial proclamado por el gobierno del presidente Trump. Las rutas que podría tomar la nueva circunstancia histórica nacional tardarán en precisarse, pero lo que no deberíamos perder de vista es que, sean cuales sean los virajes que se impongan, deben tenerse presentes los pendientes del desarrollo, del abatimiento de la pobreza, de la equidad y la inclusión social, de la pacificación pública y la seguridad humana junto con los nuevos y añejos riesgos sociales, de la sustentabilidad, en una palabra, del cumplimiento del derecho al desarrollo.

Por todo ello, y aunque en la mayoría de los temas que aborda este Informe no se alcanzaron a incorporar supuestos derivados de la emergencia nacional que empezó a abrirse a fines de 2016 y principios de 2017, sus planteamientos contienen mensajes clave para la deliberación sobre las tareas presentes y siempre vigentes del desarrollo. Confiamos en que esta nueva entrega del Informe del Desarrollo en México contribuya efectivamente a la deliberación pública que nos urge para dar una nueva y más efectiva dirección al desarrollo nacional que hoy debe proponerse entre sus propósitos y empeños vitales una madura y racional defensa del interés nacional.

*Rolando Cordera Campos,
Coordinador del PUED-UNAM.
Ciudad Universitaria, Ciudad de México,
Enero de 2017.*

Resumen Ejecutivo



Introducción

El tema central de este Informe es la perspectiva del desarrollo en México, y toma como referente solo algunos aspectos clave de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030) de Naciones Unidas, que nuestro país asumió y se comprometió a cumplir.

Ante la imposibilidad de abordar el amplio conjunto de objetivos y metas de la Agenda, la selección de temas contemplada en este Informe consideró sobre todo aspectos torales de la política de desarrollo: la reducción de la pobreza multidimensional, la seguridad alimentaria, la atención de la salud, el derecho a la educación, la igualdad de género, la energía segura, el empleo y el trabajo decente, la desigualdad en la distribución del ingreso, el desarrollo urbano inclusivo, la promoción de una sociedad pacífica, y la sustentabilidad del desarrollo. Esta secuencia responde a la establecida en los objetivos de la Agenda.

Si bien en muchos de los compromisos adoptados al 2030 hay trayectorias favorables para su cumplimiento, también es considerable el conjunto de propósitos en los que México requiere intensificar sus esfuerzos para mejorar las perspectivas de desarrollo, identificar bien las prioridades, emprender grandes reformas institucionales, afinar las políticas públicas, y sobre todo conseguir un crecimiento inclusivo que al tiempo de ampliar las capacidades productivas para la generación de empleos, distribuya el ingreso de manera más igualitaria y abata los rezagos en los derechos al desarrollo.

La ADS 2030 no solo nos obliga por razones diplomáticas o protocolarias, sino sobre todo porque converge con nuestras propias aspiraciones y necesidades. Significa una oportunidad para articular estrategias de largo alcance que den cobertura a los programas

específicos en todos sus campos de acción, y para establecer mecanismos corresponsables y participativos de seguimiento de los indicadores idóneos para vigilar los avances de sus metas.

La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México

Los altos niveles de pobreza a nivel internacional son una expresión de la privación que viven millones de personas, quienes carecen de los satisfactores para lograr un nivel de vida mínimamente adecuado. La gravedad del fenómeno justifica que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteen como su primer objetivo “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. A este objetivo se asocian siete metas que habrán de realizarse al 2030; una de ellas es reducir al menos a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza multidimensional.

Este ODS 1 es congruente con los planteamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual el gobierno mexicano se compromete a aplicar políticas públicas que conduzcan a construir un país con prosperidad y una sociedad más incluyente y equitativa.

En México, se han realizado mediciones bianuales de pobreza multidimensional entre 2008 y 2014. En este periodo, la pobreza se incrementó en dos puntos porcentuales, de 44.2% a 46.2 por ciento. Esta evolución de la pobreza multidimensional se explica principalmente por la falta de mejora en los ingresos de los hogares y el reducido cambio en algunas de las carencias sociales, particularmente las de seguridad social y acceso a la alimentación. Ante este panorama,

se vislumbra como un reto mayúsculo la meta de disminuir en los siguientes tres lustros la incidencia de la pobreza multidimensional al menos a la mitad, es decir, de 46.2% a 23.1 por ciento.

En este informe se analiza la viabilidad de cumplir con esta meta. Con base en modelos estadísticos, se construyeron tres escenarios que despliegan los valores posibles que alcanzaría la incidencia de la pobreza en 2030 bajo distintos supuestos. Los escenarios son: (i) el escenario tendencial, que considera que se mantienen tanto la tasa de crecimiento económico promedio, como la política social observada entre 2008 y 2014; (ii) el escenario tendencial con estabilidad, que considera que prevalecerá un contexto económico de estabilidad y se mantendrá la política social observada en años previos; y (iii) el escenario optimista, que considera que se presentarán un contexto económico de estabilidad y una mayor tasa de crecimiento económico, así como una política social más activa que la actual. Las estimaciones de pobreza basadas en cada uno de los escenarios se observan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Probabilidades e incidencia de pobreza. Escenarios a 2030

Escenarios	Incidencia
Escenario tendencial	66.7%
Escenario tendencial con estabilidad	31.9%
Escenario optimista	5.3%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, el rango de la incidencia de pobreza entre los distintos escenarios es amplio y sólo bajo el escenario optimista podría cumplirse con la meta establecida en los ODS. Lo que llegue a lograrse para el 2030 depende del tipo de políticas que se instrumenten y su efecto sobre el ingreso de los hogares y las carencias asociadas a los derechos sociales.

Estos resultados constituyen un llamado para reformular las políticas públicas que se han puesto en práctica a la fecha, si se quiere cumplir con esta meta de los ODS. Se pone en evidencia la necesidad de conjugar políticas

económicas, fiscales y sociales que generen resultados redistributivos más favorables a los observados durante los últimos años. Es indispensable contribuir a generar un contexto económico con estabilidad, mayor crecimiento, más y mejores empleos, que permita una recuperación del ingreso laboral y, con ello, incrementar el ingreso de los hogares. De manera simultánea, es imperante ampliar el ejercicio de los derechos sociales por parte de la población, de forma tal que se reduzcan de forma aún más sustantiva sus carencias sociales.

Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible al 2030

Puede afirmarse que el acceso a los alimentos es condición necesaria para acabar con el hambre, pero no es suficiente para eliminar la malnutrición.

Asegurar una disponibilidad adecuada de alimentos en cantidad y calidad para el consumo y vida sana de todas las personas a lo largo de los años es otra condición necesaria para el logro de la seguridad alimentaria. El cómo lograrlo es lo importante.

El capítulo aborda el reto que significa para México cumplir con el ODS 2: "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible". La presentación se organiza en dos partes. La primera tiene que ver con el acceso a los alimentos, el consumo y la nutrición. En el segundo apartado se examina la disponibilidad de los alimentos hoy y cómo se pretende garantizarla en el futuro de manera sostenible. En esta parte veremos cuál sería una ruta estratégica para elevar la productividad y la producción de alimentos, justamente para elevar la disponibilidad en general, pero poniendo énfasis en las zonas de mayores carencias alimentarias y nutricionales. Esta estrategia, con base en investigaciones sobre sistemas agrícolas sostenibles, intenta postularse sin deterioro

del acervo de capital natural de México; esto es, sin disminuir la biodiversidad y la riqueza de los ecosistemas del país.

México cuenta con una disponibilidad suficiente de alimentos para cubrir holgadamente las necesidades mínimas de energía promedio (NME) de todos sus habitantes. En principio no tendría por qué haber hambre. Con todo, el 23.4% de los mexicanos manifiesta sufrir alguna carencia de alimentación y hambre. Adicionalmente, en el país coexiste la doble carga de la malnutrición: desnutrición infantil, anemia en mujeres en edad reproductiva y el hambre "oculta" con insuficiencia de micronutrientes y proteína, por un lado, y sobre peso y obesidad en niños, jóvenes y, sobre todo adultos por el otro, ambas cargas con consecuencias muy negativas para la salud de las personas y para la sociedad.

Valorar el acceso que tiene la población a los alimentos depende de mediciones y metodologías distintas. Todas ellas nos dan una aproximación de la realidad. La carencia alimentaria que reporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como parte de la medición multidimensional de la pobreza, contrasta con el indicador de subalimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) para medir los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas subalimentadas; este indicador se mantiene como referencia global para medir el cumplimiento de una de las metas del ODS 2.

Mientras CONEVAL, a través del módulo económico y social de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), registra desde 2006 una medición directa de la experiencia de las personas con relación a la calidad y la cantidad del consumo de alimentos y el hambre, la medición de FAO es indirecta y parte de la disponibilidad de alimentos, la necesidad mínima de energía de una persona representativa de la sociedad y un componente de distribución.

El CONEVAL, en su metodología para la medición multidimensional de la pobreza, incluye la estimación del ingreso necesario para vivir con Bienestar y con Bienestar Mínimo. La línea de Bienestar Mínimo se fija de acuerdo con el valor de una canasta básica de alimentos acorde con los patrones de consumo observado por niveles de ingreso, en porciones que cubran las necesidades de energía, proteínas y micronutrientes, diferenciando entre zonas rurales y urbanas.

Destacan tres temas: primero, el nivel de los salarios mínimos reales se mantuvo prácticamente sin cambios en el periodo; en cambio, el costo real de la canasta básica creció de manera continua y acelerada, de tal forma que se redujo el poder de compra del salario, sobre todo en las ciudades; segundo, el índice nacional de precios de los alimentos, en general entre 2 y 8 puntos por abajo del índice general, a partir de 2008 —casi el inicio de la llamada crisis de los precios de los alimentos— va cerrando la brecha, y desde 2011 se ha mantenido cada vez más por arriba del índice general de precios al consumidor (10 puntos en julio 2016); y tercero, como resultado de lo anterior, los grupos de menores ingresos se ven más afectados en su capacidad de acceso a los alimentos ya que dedican una mayor proporción de su ingreso a su compra: alrededor del 40 por ciento.

Con todo y la desigualdad en la distribución, el promedio apunta hacia un patrón de consumo muy cargado a los cárnicos, leche, grasas y azúcares. Se trata de una conducta dominante de consumo de alimentos con alta densidad energética y bajos en contenido de fibra que, sumada al estilo de vida más sedentaria se manifiesta en el mal estado nutricional de las personas.

La desnutrición crónica (baja talla para la edad) sigue siendo elevada (13.6%), lo que equivale a casi 1.5 millones de menores de cinco años. Es decir, la atención a la desnutrición crónica es una asignatura pendiente.

La malnutrición dominante en México es el sobrepeso y la obesidad. Es un fenómeno

creciente que se presenta en niños, adolescentes y adultos, tanto hombres como mujeres. Referente a niños de 5 a 11 años y adolescentes de 12 a 19 años la proporción total de sobrepeso y obesidad es similar: 35%. La proporción es el doble entre adultos: 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres tienen exceso de peso. Se estima que la población adulta con sobrepeso y obesidad consume alrededor del 70% de las kilocalorías disponibles.

Dada la dimensión del problema: una quinta parte de las personas sin acceso a alimentos suficientes y de calidad, 1.5 millones de niños desnutridos, 35% de niños y adolescentes de ambos sexos con sobre peso y obesidad y alrededor del 70% de los adultos que padecen el mismo problema, cabe preguntarse si es posible y cómo reducir la carencia alimentaria, mantener la tendencia en la reducción de la desnutrición y revertir la de sobrepeso y obesidad.

Se pueden identificar acciones a tomar en el campo de cada determinante reconocida; sin embargo, más que en forma aislada, tendría que diseñarse una política alimentaria y un plan de acción estratégico conjunto multidisciplinario —con responsabilidades sectoriales— de largo plazo y metas intermedias respaldadas por un presupuesto, para darle seguimiento y evaluar el impacto.

Cuatro variables son cruciales para estimar la viabilidad del cambio que se pretende en el acceso a los alimentos sanos y en la nutrición: i) el aumento en el ingreso de las personas, principalmente por el salario, ii) la factibilidad de modificar las distorsiones en el consumo que se asocian al patrón actual, independientemente de las elecciones individuales; iii) la orientación y educación nutricional, cuya responsabilidad se ve difuminada en el espectro de la salud y la educación; y iv) la atención en salud.

La población ocupada (PO) sería la beneficiaria principal, mas no exclusiva de las medidas que aquí proponemos. En esta franja no solo se encuentran los productores

más desfavorecidos y el mayor número de habitantes en situación de pobreza y carencia alimentaria del país, sino que ahí también se encuentra un gran potencial productivo que no ha tenido acceso a estímulos, insumos estratégicos y crédito para modernizar sus unidades productivas, incrementando sus rendimientos y producción.

Esta propuesta de PO se complementa con otra, relativa a darle una clara expresión territorial que puede llegar a localidades específicas. Los pueblos medianos y grandes en México son muy a menudo “pueblos agrícolas” y es necesario habilitarlos, equiparlos con infraestructura y alentar en ellos la formación de verdaderos “clústeres” de actividades agroindustriales, integrarlos a cadenas de valor que le den salida y precios justos a la producción agrícola.

Esencialmente, la estrategia propuesta —con prioridad, pero no limitada a la PO— tiene los siguientes ejes: la difusión de una combinación de bienes o insumos de apropiación privada, disponibles en el mercado con o sin subsidios, la construcción de mejor infraestructura rural —camino secundarios, bordos, represas, bodegas, etc.— y, sobre todo, de una mucha mayor dotación de bienes públicos, provistos por el gobierno. Asimismo, se hará necesario una nueva y vigorosa política de crédito hacia los pequeños productores de agricultura familiar o semifamiliar; así como estrategias “hacia adelante” en las cadenas de valor, para garantizarles un mayor ingreso en las fases de transformación, comercialización y distribución. Es importante visualizarlos también dentro de la estrategia de mejoramiento de suelos y las estrategias de conservación de agua y riego sustentable.

Pensamos que éstos son los elementos básicos de una estrategia alimentaria y productiva realista, incluso plausible. Sin embargo, es claro que para dar cabal cumplimiento al ambicioso ODS 2 habrán de requerirse del diseño de políticas públicas muy puntuales y bien diseñadas; para ello, es evidente que falta no solo más y mejor información, sino desarrollar modelos y

métodos cuantitativos que permitan una mayor precisión.

Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México

El fin de garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos los mexicanos, como establece el ODS 3, implica cumplir con las metas de reducción en tasas de mortalidad y morbilidad, alcanzar la cobertura universal, contar con acceso a servicios de calidad, fortalecer las capacidades institucionales y el financiamiento público, que representan el principal desafío de la política social del país. Las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Agenda dependen de la capacidad del Estado para aprovechar los avances logrados en la atención de la salud, pero fundamentalmente de las decisiones político institucionales para construir y financiar un nuevo sistema nacional público de salud que corrija las anomalías e insuficiencias actuales y que, como lo sugiere la CEPAL, su planificación y sus estrategias de atención se encuentren alineadas con los ODS.

En la literatura especializada sobre salud en México se constata la fragmentación y desarticulación del sistema institucional, las limitaciones de la cobertura, las diferencias en el acceso y calidad de los servicios, las debilidades del financiamiento público, entre otras deficiencias que representan barreras en el cumplimiento de las metas de la ADS 2030.

El ODS 3, en sus metas 3.8 y 3.c, implican el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema de salud que, en particular, suponen la ampliación de los servicios sanitarios mediante el aumento en el volumen del personal médico y de las instalaciones clínicas. De acuerdo con la OCDE (2015) se advierte cómo México enfrenta un conjunto de insuficiencias en materia de personal médico, capacidad instalada en equipamiento para brindar servicios de salud y rezago en atención a ciertos padecimientos

(cuadro 2), que hacen imperativo reconsiderar el monto de los recursos públicos orientados a ofrecer servicios de salud a la población, así como replantear el propio modelo de atención a la salud. De lo contrario, y al mantenerse las condiciones materiales vigentes, se verá obstaculizado el cumplimiento de las metas de contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal sanitario y el acceso a servicios de salud esenciales de calidad.

El ODS 3, en su meta 3.c establece la necesidad de aumentar considerablemente el financiamiento de la salud, lo que implica realizar asignaciones presupuestarias crecientes a los programas e instituciones del sector salud. Sin embargo, estos esfuerzos deben afrontar las deficiencias en la estructura financiera del Sistema Nacional de Salud (SNS) y las restricciones presupuestarias impuestas por el diseño de la política fiscal y por las dificultades recaudatorias de la hacienda pública nacional, entre otros desafíos propios de la atención a la salud como los asociados a las transiciones demográfica y epidemiológica.

No obstante que el gasto público en salud en México se ha incrementado significativamente en los últimos años, sigue siendo insuficiente en comparación con los recursos destinados en otros países. Mientras que en México en 2014, el gasto público en salud como proporción del PIB se ha mantenido en no más de 3.3%, en otros países este gasto ha representado más de 5.0% del PIB desde 1995 y ha sostenido una tendencia creciente hasta alcanzar cifras superiores al 7% como en el caso de Canadá y el Reino Unido (gráfico 1).

Asimismo, las diferencias en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, tanto entre instituciones como entre estados, genera desigualdad en la atención y dificultan la configuración de un escenario en el que el sistema de salud asegure el acceso a servicios de calidad para todos. La solución a las dificultades financieras del sistema de salud se ha convertido en una condición (necesaria, aunque no suficiente) para garantizar la viabilidad en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, la CEPAL

Cuadro 2. Comparación de alcance de salud

Personal médico	Unidades	Años	OCDE	México
Médicos	Por cada mil habitantes	2000-2013 (o el año más cercano)	3.3	2.2
Médicos generales ^{a/}	Porcentaje	2013 (o el año más cercano)	29	35
Médicos especialistas ^{b/}	Porcentaje	2013 (o el año más cercano)	62	65
Médicos graduados	Por cada 100 mil habitantes	2013 (o el año más cercano)	11.5	9.9
Enfermeras practicantes	Por cada mil habitantes	2000-2013 (o el año más cercano)	9.1	2.6
Enfermeras sobre número de médicos	-	2013 (o el año más cercano)	2.8	1.2
Enfermeras graduadas	Por cada 100 mil habitantes	2013 (o el año más cercano)	47	11 ^{c/}
Consultas médicas por persona	Consultas anuales por habitante	2013 (o el año más cercano)	6.6	2.8
Consultas estimadas por doctor	Consultas anuales	2013 (o el año más cercano)	2 277	1 294
Unidades de Resonancia Magnética	Por cada millón de personas	2013 (o el año más cercano)	14.1	2.1 ^{c/}
Escáneres de tomografía computarizada	Por cada millón de personas	2013 (o el año más cercano)	24.4	5.3 ^{c/}
Camas de hospital	Por cada mil personas	2000-2013 (o el año más cercano)	4.8	1.6
Altas hospitalarias ^{d/}	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	155	48
Altas hospitalarias por enfermedades circulatorias	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	19.3	2.4 ^{c/}
Altas hospitalarias por cánceres	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	13.3	3.0 ^{c/}
Procedimientos de revascularización coronaria	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	219	6 ^{c/}
Cirugía de reemplazo de cadera	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	161	8 ^{c/}
Cirugía de reemplazo de rodilla	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	121	3 ^{c/}
Tasas de cesáreas	Por cada cien nacidos vivos	2013 (o el año más cercano)	27.6	45.2

Notas:

^{a/} En médicos generales se incluyen practicantes/médicos de familia y otros médicos generales (no especialistas).

^{b/} En médicos especialistas se incluyen pediatras, obstetras/ginecólogos, psiquiatras, médicos quirúrgicos y otros especialistas.

^{c/} México ocupa el último lugar con respecto a los países que pertenecen a la OCDE.

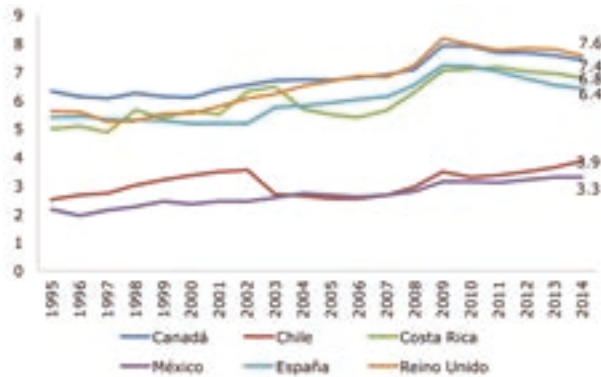
^{d/} Las tasas de alta hospitalaria miden el número de pacientes que salen de un hospital después de recibir atención. El alta hospitalaria se define como la liberación de un paciente que ha permanecido por lo menos una noche en el hospital. Incluye las muertes en el hospital después de la hospitalización. Normalmente se excluyen las descargas del mismo día.

^{e/} Excluye las descargas de bebés sanos nacidos en el hospital (entre el 3-10% de todas las descargas).

Fuente: Elaboración propia con base a la información de Health at a Glance 2015, OCDE.

(2016) recomienda incorporar los ODS en las decisiones de política presupuestaria y de inversión pública.

Gráfico 1. Gasto público total en salud como proporción del PIB en países seleccionados. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización Mundial de la Salud, Global Health Observatory (2016).

Para mejorar las capacidades institucionales del sistema de salud y crear las condiciones necesarias para alcanzar las metas establecidas en la ADS 2030, es indispensable elevar la eficacia y la coordinación de las políticas públicas actuales, pero, sobre todo, concebir y poner en práctica la edificación de un nuevo sistema nacional público de salud, institucionalmente integrado, que desvincule la atención médica de la condición laboral, constituido paulatinamente (con una fase de transición) y que en el largo plazo sea un sistema único que asegure la universalización efectiva de acceso a servicios de salud de atención primaria, con énfasis en la detección oportuna de problemas y la prevención en la salud. Para la configuración de este modelo conviene aplicar una estrategia gradual de convergencia en paquetes de atención y calidad de los servicios de salud para toda la población, teniendo como modelo las características de los servicios que ofrecen las instituciones de la seguridad social, pero separar la estructura institucional y financiera de los servicios de salud respecto al resto de las prestaciones derivadas de la seguridad social.

La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030

La ADS 2030, compromete a los Estados, en su ODS 4, a "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos". A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los de la ADS 2030 plantean desafíos importantes para el Estado mexicano. Los primeros estuvieron dirigidos a atender problemas críticos en los países de menor desarrollo en el mundo.

En materia educativa el ODM 2 estableció la meta de "lograr la enseñanza primaria universal" en el 2015; además, en el objetivo 3, "promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer" mediante el acceso equitativo a la educación primaria, media y superior, entre otras medidas. Dado su punto de partida México alcanzó las metas sin esfuerzos adicionales.

El objetivo 4 de la ADS 2030 implica hacer efectivo el derecho a la educación de calidad para todos durante toda la vida, bajo criterios de inclusión y equidad. En este trabajo solamente se analizarán las metas que refieren a la educación obligatoria.

Sucesivas reformas constitucionales en las dos últimas décadas extendieron la duración de la educación obligatoria a 15 grados de escolaridad, desde los 3 hasta los 17 o 18 años de edad; actualmente incluye la educación básica (educación preescolar, primaria y secundaria) y la educación media. Al respecto, la Constitución y varias leyes reglamentarias de la misma incluyen una amplia gama de finalidades educativas; bajo la idea central de promover el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano sobre la base del respeto a la dignidad de las personas, abarcan aquellas que fundamentan los contenidos de una educación para el desarrollo sostenible. Entonces, todas las metas derivadas del objetivo 4 de la ADS 2030 corresponden a obligaciones del Estado mexicano.

Dada su situación actual, ¿es posible que México alcance las metas en el plazo establecido en la ADS 2030? ¿Qué debe transformarse en las políticas gubernamentales para alcanzar tales metas en el plazo establecido? Lo primero que hay que señalar es que en materia de acceso a la educación este plazo es mayor a los establecidos en los decretos de reforma constitucional para alcanzar la cobertura universal con calidad de la educación preescolar y media: 2008 y 2022, respectivamente.

En materia de calidad del aprendizaje, donde el sistema educativo debe asegurar “resultados pertinentes y efectivos”, la información más consistente aportada por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) indica que a los 15 años de edad, tras diez o más años de escolaridad, la mitad o más de la mitad de los estudiantes obtienen reiteradamente bajos o muy bajos resultados en la escala de las pruebas de ese programa, que presume medir las competencias intelectuales necesarias para desempeñarse en el mundo actual.

Para afrontar estos desafíos se requiere políticas fundamentadas, consistentes y sostenidas en el tiempo, pues se trata no solamente de ampliar creativamente la oferta educativa sino de reformar el funcionamiento de las instancias que administran y gobiernan el enorme sistema escolar y especialmente desatar y acompañar procesos de aprendizaje profesional para reorientar las prácticas educativas hacia los más exigentes objetivos actuales de la educación.

Uno de los graves problemas de la política educativa es su horizonte de muy corto plazo, el sexenio que dura el periodo presidencial y a veces menos. El déficit de cobertura y la desigualdad de condiciones en las que funcionan las escuelas constituyen un desafío para la política educativa y social, pero el desafío mayor —por su alcance, consecuencias y complejidad— es la generalizada baja calidad de los resultados de aprendizaje. El objetivo de este trabajo es valorar el desafío

que México debe afrontar para satisfacer el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en cada uno de estos rubros, con énfasis en la inclusión social.

A partir de 2009 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) adoptó explícitamente el enfoque de derechos como base de la evaluación de la educación nacional. Además de sistematizar datos de acciones, productos y resultados de las políticas en materia educativa, importa — con este enfoque— buscar información para determinar cómo y en qué grado se satisface el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en México, en forma cada vez específica.

Actualmente se dispone de abundante información estadística sobre el acceso, la permanencia, las condiciones de estudio y trabajo en la educación obligatoria. En cambio, se observa un déficit en materia del conocimiento de los logros de aprendizaje y su evolución en el tiempo.

EXCALE (Exámenes de Calidad Educativa) a partir de 2002 y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) a partir de 2006, fueron cancelados a partir de 2014 por el INEE, tras una evaluación que detectó deficiencias técnicas, sesgo cultural y uso inapropiado de sus resultados. La nueva generación de pruebas, diseñadas por el INEE, comenzó a aplicarse en 2015.

La generalización de la educación preescolar y la masificación del bachillerato son muy recientes, y han seguido la misma ruta de expansión que los otros niveles obligatorios.

Tanto el avance en la cobertura como el promedio de escolaridad sintetizan —sin duda— un logro formidable de la política del Estado y también de las familias mexicanas, que han contribuido siempre al establecimiento y sostén de la escuela pública. Al analizar la distribución de la escolaridad, se observa que en el año 2000 este logro se distribuía de manera muy desigual. Estas diferencias fueron resultado, en gran parte, de la expansión gradual y, al mismo tiempo, desigual del

sistema educativo.

Uno de los obstáculos que afrontan los sistemas educativos para satisfacer el derecho a la educación es el abandono escolar, antes llamada conocida como deserción. Fue uno de los problemas principales de la educación primaria y secundaria durante casi todo el siglo XX, lo sigue siendo en la educación secundaria y media, si bien se ha reducido la proporción de los estudiantes que abandonan las escuelas antes de concluir el nivel educativo. No todos los niños asisten a escuelas en condiciones iguales o análogas. Estas características constituyen las condiciones de estudio o de escolarización, mismas que tienden a variar según la población atendida.

La prueba PISA se ha aplicado en seis ocasiones. Los datos obtenidos no son enteramente novedosos; en términos generales corroboran las conclusiones obtenidas mediante pruebas nacionales: la baja calidad del aprendizaje es un problema generalizado y la desigualdad educativa – que se corresponde en buena medida con la desigualdad social– es muy grave.

Este sistema ha logrado asegurar un lugar en la escuela para millones de niñas, niños y adolescentes mexicanos, pero no logra asegurar que logren conocimientos y competencias realmente importantes, pese a los esfuerzos realizados, de diversas maneras, en las últimas décadas. Así, el desafío más importante de la política educativa es mejorar los resultados de aprendizaje en todos los niveles de la educación básica, sin olvidar la generalización del acceso; la extensión de la escolaridad hacia la educación media no carece de importancia, pero puede ser irrelevante para mejorar la vida personal y social si no se asegura para cada uno de quienes acceden a la escuela básica y media participen de experiencias de aprendizaje interesantes, retadoras y sistemáticas.

Es necesario una política focalizada dirigida a ubicar y atender la demanda en localidades menores a 2500 habitantes, de niñas, niños y adolescentes que trabajan, y de aquellos con

alguna discapacidad; estos son los grupos donde se concentra el problema de acceso a la escuela. Además, es indispensable analizar las causas, externas e internas, del abandono escolar principalmente en secundaria y educación media.

Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México

Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030.

El siglo XX fue testigo del surgimiento de uno de las revoluciones sociales más significativas en la historia de las sociedades modernas: el feminismo. Hoy, a más de cuarenta años de trabajo para avanzar en la igualdad de género en México, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, además de enfrentamos nuevamente al reto de cumplir con los diecisiete ODS, tenemos la oportunidad de examinar y replantear lo que hemos realizado en materia de igualdad de género.

El capítulo busca dar algunos elementos para ello. En un primer apartado, se presentan de manera general, los abordajes que se han desarrollado para entender y terminar con los elementos que discriminan y subordinan a las mujeres. En un segundo apartado, con base en las propuestas de la CEPAL, se presenta el ODS 5 de la ADS 2030 y se discute como la perspectiva de género debe ser transversalizada hacia el resto de los dieciséis objetivos. Si bien no se hace una revisión exhaustiva de todas las brechas de desigualdad de género, si se abordan tres temas en los que dichas desigualdades son significativas, así en el apartado tres se analizan los temas de trabajo y empleo; embarazo adolescente; y participación política y quehacer legislativo.

En paralelo al surgimiento de esta segunda ola del feminismo, durante los años sesenta y setenta, se alienta a los países a adoptar

estrategias para alcanzar la “incorporación de la mujer al desarrollo”. Ello, no solo robustecería las economías nacionales, sino que al mismo tiempo lograría reducir la presión demográfica sobre los recursos naturales. La participación de la mujer en el desarrollo, bajo esta concepción, era instrumental para el modelo económico.

Así, el reto es cómo concebir el desarrollo desde una perspectiva que reconozca, aborde e incida, entre otras, en las relaciones sociales de género que, de formas múltiples pero sistemáticas, discriminan y violentan a las mujeres. Bajo esta misma perspectiva, durante la década de los años noventa, en el ámbito internacional se consolida una importante agenda en materia de derechos humanos, no solo referida a los derechos civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales y culturales.

En México las acciones gubernamentales para lograr la igualdad de género durante los años ochenta y noventa constituyen experiencias valiosas de las cuales se aprendió mucho. Así, se reconoce que las mismas formaron parte de esfuerzos muy focalizados, diseñados, la mayoría de ellos bajo la lógica de mujeres en el desarrollo. En este contexto, durante estos años las acciones gubernamentales etiquetadas como “programas para las mujeres y la equidad de género” se desarrollaron como un componente más de políticas públicas más amplias y bajo el supuesto de que las mujeres utilizan los recursos de manera más eficiente y velan más por el bienestar familiar. De entonces a la fecha, las iniciativas dirigidas a disminuir las desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres para, efectivamente alcanzar la igualdad sustantiva aún son incipientes.

No será sino hasta el 2001, cinco años después de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, cuando se crea el actual Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Así, a lo largo de los últimos cuarenta años, en México como en muchos otros países,

organizaciones feministas y de la sociedad civil, agencias internacionales y gobiernos han ido construyendo una agenda de trabajo que busca erradicar y trastocar aquellas prácticas y modelos que mantienen a las mujeres en situaciones de discriminación y subordinación.

Es precisamente en el contexto descrito hasta aquí, y reconociendo que la igualdad sustantiva entre los géneros aún está lejos de alcanzarse, a pesar de los esfuerzos desplegados a lo largo de estos más de cuarenta años, que en la ADS 2030 para el Desarrollo Sostenible uno de los diecisiete objetivos está dirigido a lograr la igualdad entre los géneros y a empoderar a todas las mujeres y niñas. En este sentido el ODS 5 de la Agenda 2030 se han fijado nueve metas, la primera vinculada directamente con el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), y la ODS 9 con los compromisos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en políticas públicas, ambas requisito indispensable para el logro de las tres dimensiones de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres; tres de ellas referidas a la autonomía física (las metas 9.2, 9.3 y 9.6); dos vinculadas a lograr su autonomía económica (las metas 9.4 y 9.7); y dos en relación a la autonomía femenina en la toma de decisiones (las metas 9.5 y 9.8).

En México el desarrollo de indicadores con perspectiva de género y sobre las condiciones de las mujeres ha sido muy importante y hoy contamos con un importante acervo de datos que dan cuenta del comportamiento de las brechas de género en el país. En este contexto, merece la pena señalar que muchos de los indicadores propuestos para la evaluación de los ODS ya han sido trabajados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el INMUJERES. Así, si bien la finalidad del capítulo no es hacer una revisión detallada de dichos indicadores, hay que reconocer que México es pionero en la recolección de datos sobre uso del tiempo y violencia de género, entre las temáticas más relevantes.

Se presentan datos sobre tres temas que nos parecen fundamentales para la construcción de la igualdad de género y la consolidación de las autonomías económica, física y en la toma de decisiones de las mexicanas. Estos son trabajo y empleo, embarazo adolescente y participación política.

Considerando el Índice Global de la Brecha de Género (IGBG), de un total de 144 países México se coloca en el lugar 66, colocándonos por arriba de la media mundial. En síntesis, tal y como estos indicadores internacionales lo señalan, si bien en el país podemos decir que se ha avanzado en la construcción de la igualdad de género, aún queda mucho por hacerse. Aquí la interrogante es si el andamiaje institucional y social del país tiene la capacidad suficiente para que en trece años estemos en condiciones de haber logrado el ODS 5 de la ADS 2030.

De acuerdo a la CEDAW, las desigualdades de género en materia de empleo en México son persistentes, señala que en el país subsisten prácticas discriminatorias contra las mujeres. Entre estas sobresalen aquellas que solicitan a las mujeres certificados de ingravidez para acceder a un empleo o mantenerlo, así como las diferencias salariales entre hombres y mujeres y una alta tasa de participación femenina en el sector informal de la economía lo que les impide tener acceso a prestaciones de seguridad social.

La diferencia en el número de horas trabajadas entre hombres y mujeres indudablemente se debe a los roles de género asignados a cada sexo. Las mujeres siguen siendo las responsables de las tareas domésticas y de reproducción social, mientras que los hombres desarrollan el papel de proveedores de los hogares. Aunque esto último no siempre se cumple, ya que la proporción de hogares encabezados por una mujer alcanza ya el 27%. Así, la participación de uno u otro sexo en uno y otro ámbito varía también de acuerdo a parentesco, estado civil y número de hijos.

Respecto a la relación entre escolaridad

y participación en el mercado, mientras que entre los hombres no se observan grandes contrastes, entre las mujeres la relación es positiva. Por lo que se refiere a las condiciones de trabajo de las y los ocupados podemos afirmar el número de personas que realizan un trabajo bajo condiciones precarias en México ha ido en aumento.

Otra brecha de desigualdad de género se encuentra al analizar la situación en el trabajo, la rama de actividad y la ocupación principal por sexo de la población que participa en el mercado laboral. Podemos decir entonces que en relación a la situación en el trabajo existe poca segregación por sexo entre los subordinados y los independientes, mientras que en el caso autoconsumo y sin pago, hay segregación en favor de los hombres en la categoría de autoconsumo y para las mujeres en la categoría sin pago.

Donde las diferencias por sexo son más notorias es al analizar el sector o la rama de actividad donde se ocupan. Como una vasta literatura al respecto lo ha documentado, existe en el mercado una preferencia por ocupar a hombres o a mujeres en ciertos sectores más que en otras.

Resumiendo, las brechas de desigualdad de género en materia de trabajo y empleo persisten. En primer lugar, se advierte que un problema grave es el de los bajos ingresos y las malas condiciones del trabajo, especialmente en el caso de la inestabilidad evidenciada por el trabajo precario, lo cual no puede ser revertido a nivel individual. En segundo lugar, están los bajos ingresos que no se deben a que las jornadas de trabajo sean reducidas. De igual forma, es necesario valorar de una manera equitativa las diferencias en la participación en los distintos tipos de trabajo, para evitar jerarquías de subordinación y discriminación.

En México, la preocupación por el fenómeno de la maternidad adolescente emerge hacia mediados de la década de los 80 convirtiéndose en un fenómeno privilegiado tanto en la academia como en

la agenda política. En general los discursos sociales y las políticas públicas tienden a identificar al embarazo adolescente como una particularidad específica de las mujeres adolescentes invisibilizando el papel que juegan los hombres (adolescentes o no) en la maternidad temprana y en las posibles resoluciones que ésta implica.

Si bien los discursos de las instituciones políticas, médicas y escolares, entre las principales, indican que el embarazo en la adolescencia debe prevenirse, aún no ha sido posible articular estrategias institucionales efectivas para dotar a las/los adolescentes con capacidades cognitivas, materiales y simbólicas, que les permitan, a quienes así lo decidan, postergar la maternidad/paternidad e invertir en un proyecto de vida que no se centre en la maternidad/paternidad y el matrimonio.

Si bien cuarenta años de trabajo en la agenda para la igualdad ha tenido resultados favorables, aún son muchas las tareas pendientes para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres en México. En este contexto, si bien algunas metas del ODS 5 de la ADS 2030 podrán alcanzarse, trece años resultan muy pocos para lograr trastocar la lógica de un conjunto de procesos desarrollistas que se resisten.

Energía segura, asequible y sustentable

En materia de energía y cambio climático se tiene, de una parte, el ODS 7 que plantea “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y, de otra, el objetivo trece, referido a

“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. La seguridad energética constituye un elemento transversal que contribuye a otorgar viabilidad en la consecución de los dos ya mencionados y en la de otros ODS, en particular, de la disponibilidad y saneamiento de agua (el sexto), de la promoción del crecimiento,

el empleo y el trabajo (el octavo), de la construcción de infraestructura y la industrialización (el noveno) y del acceso a ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (el décimo).

Conciliar las dimensiones de seguridad, asequibilidad y sustentabilidad en el suministro y uso de la energía es indispensable para el desarrollo. En el caso de México la preponderancia significativa de los hidrocarburos en la matriz energética influye además en el desarrollo, por su significativa contribución al financiamiento del gasto público, su impacto sobre las transacciones comerciales externas y el tipo de cambio, y la provisión, efectiva y potencial, de estímulos a la industria, la ciencia, la tecnología y la educación superior del país.

En el capítulo se examinan el desempeño del sector, sus tendencias, evolución reciente e influencia en la instrumentación del orden jurídico e institucional reformado; se ofrece la visión oficial sobre las perspectivas del sector energético a 2030 y la capacidad que ofrece en la atención de cada uno de los atributos deseables de energía segura, asequible y sustentable; se señalan por último opciones estratégicas que abre la transición energética mediante acciones para mejorar la eficiencia energética, ampliar y diversificar la participación de las energías renovables y reemplazar la acendrada dependencia de la explotación primaria de los hidrocarburos por una dosificada y mayor industrialización, articulada al funcionamiento de la economía nacional.

Se examina el desempeño actual del sector energético y su evolución reciente, en referencia a los objetivos de desarrollo sostenible aprobados por las Naciones Unidas.

El sector energético mexicano enfrenta una profunda crisis estructural. La demanda interna de energía tiende a expandirse, al menos, al ritmo de la actividad económica. En contraste, la capacidad para ofrecer hidrocarburos primarios y petrolíferos de origen nacional no aumenta, e incluso

disminuye. La mayor participación de las fuentes renovables de energía atenúa un tanto la brecha creciente entre oferta y demanda, sin corregir la tendencia y magnitud del desequilibrio. La insuficiencia de la oferta interna de hidrocarburos para atender los requerimientos locales se satisface con mayores importaciones.

Una primera consecuencia de la evolución dispar entre demanda y oferta internas ha sido la cada vez mayor reducción de los excedentes de energía en términos físicos. El saldo de la balanza comercial petrolera en 2015, en un hecho sin precedente en varias décadas, fue negativo en 10,115 millones de dólares; en el primer semestre de 2016 el déficit alcanzó a 5,375 millones.

De permanecer esta tendencia —y no existen elementos para suponer que pueda ser de otra manera, al menos en un decenio—, el país se configura como importador de hidrocarburos, en vez del rol tradicional de exportador de petróleo, que constituyó su modalidad habitual desde finales de los años de setenta del siglo pasado.

La capacidad de la economía mexicana para desacoplar demanda de energía y crecimiento de actividad económica, se mantiene dentro de las tendencias internacionales. En contraste, los descensos del promedio mundial y de los Estados Unidos fueron más pronunciados, de 0.18 a 0.15 kilogramos de petróleo crudo equivalente (kgpe) por dólar de PIB; el de América Latina similar al de México, de 0.12 a 0.11; y todos ellos más moderados que en países como Canadá, de 0.23 a 0.18.

Para el objetivo de ofrecer acceso equitativo a la energía, fue significativo que el suministro de electricidad creciera durante la última década de manera sostenida, aunque moderada. El consumo por habitante alcanzó la cifra de 1,245 kilowatts-hora (kWh) en 2015, con una tasa de crecimiento anual de 0.9% en el decenio. El consumo de electricidad por usuario en el territorio nacional se caracteriza por marcadas desigualdades. En adición, las tendencias en la última década evidencian

que las desigualdades se preservan.

Desde principios de los años noventa, en la determinación de costos de oportunidad y precios de transferencia de los hidrocarburos se utilizan como referencia los de Costa Golfo del Sur de Texas (PADD 3), para el caso de los derivados del petróleo, y los de Henry Hub de Louisiana, para el gas natural. Los mecanismos de fijación administrada de los precios de los combustibles no consideran los costos locales de producción, las externalidades ambientales originadas en el uso y transformación de la energía, al impacto indirecto que ocasionan los precios de los combustibles en los bienes y servicios de consumo que adquiere la población, ni otros elementos distintos a los de eficiencia de mercados respecto del exterior.

En los hechos, la evidencia empírica muestra que los precios locales de los combustibles siguen en general la trayectoria de esas dos referencias internacionales, pero se apartan de ellas en lapsos que pueden abarcar varios años, como sucede desde mediados de 2013, en que los precios locales superan con creces a los de referencia.

La dependencia estructural de la matriz energética nacional respecto de las fuentes fósiles de energía, en especial de los hidrocarburos, se afianzó desde los años setenta del siglo pasado. Ciertamente esa característica se atenuó con el dinamismo de diversas fuentes renovables de energía y, en su momento, con el inicio de la generación nuclear.

Con sus virtudes y deficiencias, el orden jurídico e institucional reformado inició en 2016 la etapa de aplicación. La finalidad propuesta es instalar y poner en operación los mercados de hidrocarburos y electricidad, así como las demás actividades contempladas en la reforma. La expectativa es, entre otras, revertir la pérdida de dinamismo de la oferta interna de hidrocarburos, establecer precios competitivos a favor de los consumidores y cubrir requisitos de calidad de los energéticos, en congruencia con las necesidades de los usuarios y en acato a las metas formuladas

y compromisos asumidos por el gobierno en materia de energía.

En los hechos, el énfasis ha recaído en las inversiones necesarias para viabilizar la importación de gas natural y petrolíferos. Se han iniciado también las primeras acciones y la subasta de mercados para la generación y comercialización de electricidad.

No es de dominio público la información sobre los programas de trabajo y presupuestos de inversión y gasto comprometidos por Pemex al recibir los títulos de asignación para extracción. Tampoco es conocido el grado de avance en la ejecución de los mismos. No se dispone, por tanto, de información para evaluar los resultados esperados respecto a la producción de hidrocarburos y el reemplazo de reservas provenientes de los campos asignados. Puede preverse, por diversos indicadores, que la empresa enfrenta serios obstáculos para cumplir los compromisos de extracción asumidos al otorgarle las asignaciones. Entre esos indicadores se encuentra la astringencia presupuestal y financiera a que se ha visto sometida en los últimos dos años; la obligación de aplicar los recortes presupuestales decididos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 2015 y 2016, y la precariedad de su situación financiera caracterizada por pasivos contables muy superiores a sus activos, entre otros.

En concreto, se asignaron a Pemex áreas con un potencial de recursos prospectivos de 23,477 Mbpe, divididos en recursos convencionales (terrestres y aguas someras y profundas) y no convencionales (lutitas o shale). El volumen asignado es reducido, si se compara con el registro nacional de estos recursos a cargo de la CNH: 35% de los convencionales y 9% de los no convencionales. En otras palabras, se reservó para los particulares dos tercios de los llamados recursos prospectivos convencionales y nueve décimas de los no convencionales.

No se dispone de la información necesaria para evaluar la eventual contribución de estas

asignaciones al aumento de las reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación. En estas condiciones, puede preverse que concluidos los plazos para realizar los programas de exploración comprometidos — tres años con posible prórroga de dos más, según el transitorio 6 del decreto de reforma constitucional— las asignaciones para exploración afectadas se reviertan al Estado.

En adición a las licitaciones consideradas en el Plan Quinquenal, la legislación contempla la posibilidad de que campos y áreas asignados a Pemex puedan migrar al régimen de licitación de contratos de asociación con particulares, mediante el mecanismo comúnmente denominado farm-out.

El nuevo orden quedó instalado y se inició su proceso de aplicación, con la presencia de retrasos y dificultades adicionales derivadas de factores externos no previstos. Uno de los propósitos fundamentales de la reforma es precisamente la creación de condiciones para superar o encarar de manera distinta la crisis estructural del sector y cumplir con objetivos de desarrollo. Con la información disponible es incierto precisar el horizonte y la viabilidad de alcanzar los resultados propuestos. Pero incluso en caso de se hagan realidad los escenarios formulados por el gobierno en las perspectivas de energía 2015-2029, es incierto que se puedan cubrir los objetivos de desarrollo en materia de energía segura, asequible y sustentable.

El ODS 7 de la ADS 2030 reclama garantizar que la energía sea asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Para ello se consideran tres metas y sus correspondientes indicadores:

- Meta 7.1: Garantizar el acceso universal a los servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Indicadores 7.1.1 y 7.1.2: Proporción de población que tiene acceso a la electricidad y a fuentes primarias de energía limpia, respectivamente.
- Meta 7.2: Aumentar considerablemente la participación de energía renovable en las fuentes energéticas. Indicador 7.2.1:

Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía.

- Meta 7.3: Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. Indicador 7.3.1: Intensidad energética en función de la energía primaria y el PIB.

El concepto de energía asequible a que se refieren el ODS 7 y el índice del WEC se maneja en un sentido amplio: en términos de acceso físico a los suministros y en términos económicos, es decir, en relación a su costo.

De lo anterior puede concluirse que los criterios de rentabilidad de mercado, en el México y el entorno actuales, pueden apuntar en el mismo sentido que la conciliación del trilema energético de seguridad, acceso y sustentabilidad y, lo más importante, en el mismo sentido que la estrategia para cumplir los objetivos de desarrollo, en los términos formulados por la ADS 2030 de las Naciones Unidas.

Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México

La intención de alcanzar el pleno empleo y productivo en el año 2030, tal como se establece en el ODS 8 de la ADS 2030, representa el principal desafío de la política económica mexicana. Las posibilidades de crear empleo suficiente para 2030 dependen de la capacidad para superar las limitaciones en el desempeño reciente de la economía nacional y de las decisiones de política pública que incidan en las perspectivas de crecimiento de la actividad productiva en los próximos catorce años.

Estas posibilidades tienen un punto de partida poco favorable, pues la evolución de la economía nacional en las últimas décadas ha mostrado un desempeño débil e irregular y en los años más recientes ha sido prácticamente inercial. La persistencia de este desempeño confirmaría que la economía mexicana opera por debajo de su potencial, y que no se

han logrado inducir cambios estructurales para elevar la productividad, el empleo y la inversión pública del país. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para dar viabilidad al cumplimiento de la Agenda 2030, no es una condición suficiente.

La creación de empleo ha sido un reto permanente durante las últimas cuatro décadas debido a las presiones demográficas y a las limitaciones en la demanda de empleo. El mercado laboral registra un déficit crónico en la creación de empleo y la brecha entre la población económicamente activa (PEA) y los trabajadores cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ha venido ampliando a lo largo del periodo 2000-2015, aunque en los últimos años parece cerrarse ligeramente debido especialmente a una caída en el ritmo de crecimiento de la PEA. De acuerdo con la información estadística de INEGI (2016) se observa un déficit de más de 576 mil puestos de trabajo al año durante todo el periodo y un déficit acumulado de más de 8.6 millones de puestos de trabajo formal durante los 15 años.

Asimismo, la estructura del mercado de trabajo está configurada por una condición que subyace en casi todos los tipos de ocupación y en casi todas las actividades productivas de la economía nacional: la informalidad. El empleo formal ha perdido importancia relativa conforme ha disminuido el tamaño de las empresas y se han expandido las actividades comerciales y de servicios, pero incluso en aquellos sectores en los que habitualmente se tenían puestos de trabajo mejor remunerados y más protegidos como el industrial. La persistencia de la informalidad laboral ha significado tener menores niveles de salario, de estabilidad, de dinamismo productivo y de posibilidades de crecimiento y mayores niveles de subocupación, desaprovechamiento educativo y de vulnerabilidad laboral.

Como ha quedado patente con las estadísticas de INEGI (2016), la informalidad laboral ha seguido trayectorias consolidadas, estables y de elevadas proporciones (gráfico 2), cuya determinación está vinculada con

las condiciones estructurales de la actividad productiva y no son prácticas coyunturales que puedan ser disipadas en el corto plazo, lo que significa un riesgo importante para el cumplimiento de las metas de trabajo decente planteadas por la ADS 2030. La composición heterogénea del empleo informal obliga a los responsables de la política pública a tomar decisiones de distinta índole para reducir su incidencia en el mercado de trabajo. Los retos que esto impone no son triviales ni pueden tomarse con el optimismo que otorga la implementación de las reformas fiscal y laboral de los últimos años. Estas decisiones legislativas ayudarán a resolver parte de las deficiencias institucionales pero para lograr las metas en el largo plazo es necesario promover reformas de mayor embergadura.

Gráfico 2. Mediciones de informalidad laboral, 2005-2015 TIL1, TIL2, TOSI1 y TOSI2



Notas: los datos de 2000 a 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años.

Los datos de 2005 a 2015 provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años.

Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENE y la ENOE del INEGI.

El ODS 8, en sus metas 8.3 y 8.5, implican la creación de puestos de trabajo decente y que en 2030 se alcance el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos,

representan un fuerte desafío para las políticas públicas que deberán impulsar estrategias de crecimiento y desarrollo económicos procurando la calidad del empleo, así como tener en cuenta las cuatro dimensiones del trabajo decente: la promoción del empleo, la protección social, el respeto de los derechos en el trabajo y el diálogo social.

Las anomalías actuales del mercado de trabajo configuran barreras de cumplimiento que será complicado superar si no se implementan las políticas adecuadas. Los desequilibrios del mercado laboral que más destacan son la informalidad, que registra tasas superiores al 57% de la población ocupada, la temporalidad de los contratos de trabajo, que pueden convertirse en un riesgo para la estabilidad y la calidad del empleo en el largo plazo, y el bajo nivel de los salarios, que ha persistido desde hace años sin que se observen condiciones para su recuperación. Estas tres deficiencias vulneran la calidad del empleo actual y representan riesgos importantes para alcanzar el empleo pleno y el trabajo decente para todos en 2030.

En estricto sentido, el reto adquirido con el reconocimiento legal del trabajo decente es transformar el derecho establecido como principio en la Ley Federal del Trabajo (LFT) en derecho ejercido en la práctica de las relaciones laborales. Con ello, y con el establecimiento de los ODS, el Estado adopta el compromiso de diseñar e instrumentar los mecanismos pertinentes para que los trabajadores obtengan el beneficio material de la disposición jurídica, que hasta el momento representa sólo un avance legal en la política pública de protección laboral. No es un avance menor, es una disposición fundamental en la regulación del mercado de trabajo, pero su verdadero impacto radica en las acciones que el Estado emprenda para hacer cumplir la ley, de las que depende la posibilidad de materializar las condiciones del trabajo decente hacia el año 2030.

De mantenerse igual la situación laboral actual no sólo se impediría el cumplimiento de los ODS, sino que acentuarían las condiciones

de desigualdad y de pobreza que sufre el país. Si se tiene en cuenta las trayectorias de los principales indicadores del mercado laboral en México, sus posibles tendencias en el futuro y las decisiones de política económica recientes, la viabilidad de cumplimiento de la ADS 2030 es prácticamente nula.

La superación de las debilidades estructurales de la economía y del mercado de trabajo impone la necesidad de diseñar políticas de instrumentación gradual pero decisivas en la reconfiguración de la actividad productiva y las relaciones laborales. Por ello, es fundamental el establecimiento de una agenda de reformas para el desarrollo nacional de cara al 2030, que transforme diferentes ámbitos en los que interviene el Estado y que esté basada en un nuevo pacto social con responsabilidades compartidas entre los distintos agentes económicos y actores políticos.

La transformación del mercado de trabajo podría facilitarse con la reforma de los sistemas de salud y seguridad social para construir nuevos sistemas nacionales con cobertura universal, integración institucional, fuentes de financiamiento sustentables, que estén desvinculados de la condición laboral de las personas y que garanticen el acceso efectivo y la homogeneidad en las prestaciones y servicios. Estas reformas tendrían que incluir instrumentos específicos como el seguro de desempleo y la conformación de un sistema único de pensiones. Una decisión como estas requiere indispensablemente una nueva reforma fiscal que diversifique y fortalezca las fuentes tributarias, introduzca mayor progresividad en el sistema fiscal y evite duplicidades e ineficiencias en el uso de los recursos públicos.

En particular, las decisiones de política laboral que conviene tomar deben considerar la implementación de regulaciones, tanto fiscales como de seguridad social, que aseguren la formalización del empleo; el fortalecimiento de las capacidades institucionales para intensificar las tareas de inspección y vigilancia que garanticen el cumplimiento

de la normatividad; la instrumentación de estrategias de recuperación salarial que fortalezcan la demanda del mercado interno, que ayuden a reducir la desigualdad del ingreso y que permitan al salario mínimo recobrar su función; y, finalmente, el mejoramiento de los mecanismos de contratación que constituyan relaciones laborales inspiradas en la flexi-seguridad, y no sólo en la flexibilidad y el abaratamiento de los costos laborales.

La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030

El décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) se propone “reducir la desigualdad en y entre los países” y plantea seis metas a cumplir al 2030. La meta 10.1 establece el compromiso de “conseguir que el ingreso de los deciles I-IV crezca a una tasa más alta que el promedio nacional”.

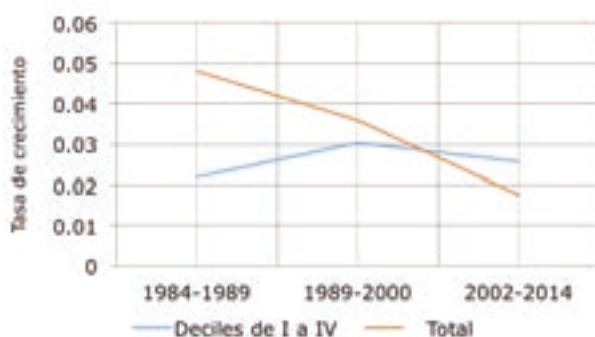
En este documento se revisa la factibilidad del cumplimiento de dicha meta. Para ello, primeramente, se revisa la evolución de la desigualdad en el período 1984-2014. Desde esta perspectiva se dibujan dos grandes fases en México cuando se examina la relación entre el modelo económico, la macroeconomía del país y la distribución del ingreso entre los hogares. En la primera, predominaba el desarrollo orientado hacia adentro, conocido también como los años del modelo de desarrollo estabilizador, mientras que la segunda, cuyo inicio suele datarse en el segundo quinquenio de los ochenta, es el período en que prevalecen las ideas de una economía centrada en los mercados, con injerencia estatal menguada, también conocida con el nombre de la época neoliberal.

La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso se asocia a estos modelos de desarrollo. La desigualdad, medida con el índice de Gini, para el período 1984-1989 fue de 0.464, para el período de 1989-2000, correspondiente a los años de implantación del nuevo modelo socioeconómico, se elevó a 0.484 y, a partir de 2002, se redujo a

0.459 y pareciera haberse estabilizado posteriormente. En las últimas tres décadas, el índice de Gini ha seguido una trayectoria en la forma de U invertida, en que los mayores niveles de desigualdad se observaron durante los años en que tuvo lugar la implantación del modelo orientado al mercado, con participación menguada del Estado en la economía. Sin embargo, en la actualidad, la desigualdad sigue siendo elevada de acuerdo a los estándares internacionales, y en 2014 fue mayor que en 1984.

En relación con el indicador relevante para la meta 10.1, el gráfico 3 presenta las tasas de crecimiento promedio anual del ingreso de los hogares en los primeros cuatro deciles y del total de la población. En los años del tránsito del modelo de desarrollo estabilizador al de libre mercado (1984-1989), la tasa de crecimiento del ingreso total fue 2.2 veces mayor que en los deciles inferiores (I a IV). Esta relación disminuyó a 1.1 entre los años 1989 y 2000 y se redujo a 0.7 entre 2002 y 2014. Esto significa que ya en este último periodo México habría cumplido esta meta de los ODS.

Gráfico 3. Tasas de crecimiento promedio anual del ingreso total de los deciles I-IV y total



Fuente: Cálculos propios con base en las ENIGH.

En virtud de que el índice de Gini no muestra la misma tendencia decreciente que la tasa de crecimiento del ingreso total de los deciles más bajos, es posible cuestionar si la meta 10.1 es suficiente para reflejar la situación de desigualdad en nuestro país, y si su cumplimiento no llevará a la percepción de que ya no es necesario implementar otras

acciones para reducir la desigualdad.

Una revisión de diversos estudios académicos pone en evidencia que el conocimiento científico, sin importar su matriz teórica, ha llegado a la conclusión que a menor desigualdad mayor crecimiento. Si el proceso de redistribución del ingreso se repitiera a lo largo del tiempo, el sistema económico entraría en el anhelado círculo virtuoso: menor pobreza y desigualdad, y mayor crecimiento económico. Por ello, es válido preguntarse ¿Por qué no se lleva a la práctica?

La respuesta puede encontrarse en los vínculos entre la distribución de la riqueza y la concentración del poder. Es decir, quienes concentran los recursos económicos tienen también una incidencia preponderante sobre las decisiones de política, las cuales orientan según sus propios intereses y privilegios. Este tema ha sido ampliamente analizado desde décadas atrás por autores relacionados con el pensamiento cepalino y, más recientemente, por académicos de distintas disciplinas y posicionamientos ideológicos. En la actualidad pareciera existir consenso en torno a que el mercado tiende a producir desigualdad y que la desigual distribución del poder la refuerza.

Se vislumbran tres escenarios respecto al cumplimiento de la meta 10.1: (i) la política económica y social sigue igual, lo cual sería suficiente para satisfacer la meta; (ii) se modifica la política fiscal con una lógica redistributiva, con lo cual se logra una reducción en la desigualdad global y se mejora el cumplimiento de la meta; y (iii) México deja de cumplirla debido a la crisis fiscal del Estado. Estos escenarios suponen que no habrá cambios fundamentales en la orientación ideológica del modelo económico, lo que implica que tampoco los habrá en la distribución del poder. Pero si los hubiese, el efecto sobre la distribución del ingreso en el año 2030 dependerá de quiénes sean los actores sociales que logren las posiciones dominantes en la distribución de la capacidad de influir sobre la política pública.

Ciudades inclusivas y sustentables en México

El ODS 11 habla de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sustentables. En el capítulo lo consideramos dentro del objetivo de sustentabilidad plena a la seguridad y la resiliencia.

El 54% de la población vive ya en ciudades y para el 2050 la cifra habrá aumentado al 66%, esto significa que dos mil quinientos millones de personas se habrán añadido a la población urbana del planeta.

Es claro que en las ciudades están hoy las grandes oportunidades de progreso y mejora humana, así como también sus grandes problemas y desafíos ambientales y de diverso tipo. En realidad, como la urbanización planetaria continúa incesante, resulta indispensable adoptar audaces medidas de política urbana y ambiental para hacer las ciudades cada vez más limpias, seguras y vivibles, pues esto afectará a miles de millones de personas en las generaciones venideras.

La urbanización planetaria permanece y toca ahora al resto del mundo, urbanizarse y luego consolidarse logrando alta sustentabilidad.

México no es ajeno a esta vasta transformación urbana global, sino que es parte claramente sustancial de la misma por su dimensión y dinamismo, si bien exhibe rezagos considerables respecto a los países más desarrollados.

Por otro lado, se hace cada vez más claro que la otrora tajante dicotomía “rural” y “urbano” se ha ido desvaneciendo. Existen ciudades, sobre todo medianas y pequeñas con claros rasgos rurales y, al mismo tiempo, se expanden las zonas “periurbanas”. Estas zonas son un fenómeno hasta cierto punto independiente y suelen darse en torno a grandes ciudades

Una sistematización de lo anterior se puede apreciar analizando al Sistema Urbano Nacional (SUN) de México que es de los

principales del mundo, ocupando el séptimo lugar por su número de ciudades, por encima de su rango de población total. Es sin duda un gran activo para el futuro de México, si se le da un cauce de sustentabilidad, inclusión, prosperidad y seguridad.

La proyección del Consejo Nacional de Población (CONAPO) al 2030 arroja cambios importantes, y de seguir sus tendencias, para mediados de siglo se tendrán en México mucho menos asentamientos muy pequeños (menores de 1000 habitantes) y serán por lo menos 19 o 20 las ciudades de más de un millón de habitantes. Las proyecciones de Conapo al 2030 apuntan a prácticamente 100 millones de mexicanos viviendo, en ciudades para el 2030, con un crecimiento anual medio de 0.92%, esto equivale al 71.6 del crecimiento poblacional, que será de 23.3 millones, para llegar a 137.5 millones en total: la urbanización continuará liderando el crecimiento poblacional.

Las metas del desarrollo sustentable al 2030 en el ODS 11, relativo a las ciudades, fueron adoptadas por las Naciones Unidas a finales del 2015. Por otra parte, en octubre de 2016, se celebra en Quito, Ecuador la 3ª Cumbre de los Asentamientos Humanos, conocida como “HABITAT III”. Ahí se adoptará una Nueva Agenda Urbana (NAU), una visión renovada sobre los derroteros y las soluciones urbanas hacia la equidad, la inclusión y la sustentabilidad, ampliamente considerada.

En este trabajo nos referimos a la meta específica de Ciudades, pero muchos de los problemas que aquejan a los habitantes de las ciudades, sobre todo en materia de pobreza, seguridad alimentaria, educación, salud, etc., son materia de políticas nacionales en general. Las metas urbanas tienen, por definición, un anclaje territorial, geográfico y es, sobre todo, en esa dimensión donde haremos nuestras consideraciones y propuestas. En el caso mexicano, para cumplir cabalmente con las metas es condición necesaria, más no suficiente, orientar el proceso de desarrollo urbano hacia el crecimiento y la competitividad.

Puesto que las ciudades no ocurren en un vacío, están inmersas en un territorio y forman parte de un sistema, de redes de interacciones y vínculos funcionales entre sí. Por estas razones, postulamos una estrategia diferenciada por el tamaño y tipo de las ciudades, pero a la vez convergente en función de la sustentabilidad y las metas que postula el ODS.

Por último, en la búsqueda de la sustentabilidad y el resto de las metas del ODS 11, es cierto que gran parte de las políticas y medias requeridas son de validez general. Toda ciudad, independiente de su tamaño, requiere de equipamiento hídrico, de mejoras en la vialidad y el transporte, de reservas territoriales y mejorar la vivienda, de sistemas de tratamiento de agua y de disposición de residuos, de zonas verdes y amenidades culturales, etc.

Para realmente llegar a un punto de inflexión hacia la sustentabilidad es necesario implementar una serie de políticas más amplias y generales: intervenciones y políticas territoriales de largo alcance, que puedan realmente alterar la dinámica urbana a favor de la sustentabilidad, la inclusión, la seguridad y a resiliencia.

Dentro del combate a los efectos de cambio climático, destacan los esfuerzos por reducir la contaminación de la atmósfera y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), estos tienen que mantenerse y hacerse más severos hacia el 2030. La contaminación causa alrededor de 20 mil muertes directas o indirectas al año. En México existe ya una larga experiencia, de resultados mixtos, de combate a la contaminación del aire. La Ciudad de México, una de las más contaminadas del mundo, lleva más de dos décadas aplicando el programa de restricción vehicular “hoy no circula”.

Es preciso tratar otro de los temas del ODS 11, el de la seguridad y resiliencia urbana. Aquí incluimos, como punto de partida y marco de análisis las consideraciones y conclusiones del “Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo

de Desastres” 2025-2030. En México esto es de particular interés, dada la clara vulnerabilidad de la geografía del país: Por lo menos 65 millones de habitantes están asentados en zonas urbanas que pueden sufrir el impacto de huracanes, tormentas, inundaciones y sequías. No menos de la mitad de la población vive en zonas de riesgo sísmico. La resiliencia urbana consiste en dotar de capacidades a las ciudades para enfrentar desastres naturales y de otro tipo, el sistema (ciudad afectada en este caso) deberá tener la capacidad de regresar a su estado natural, esto es, tener la resiliencia suficiente como para absorber y enfrentar el estrés o choque externo y volver a retomar una ruta hacia el equilibrio.

La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenibles 2030

Uno de los rasgos distintivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030), es la integración de la dimensión de sustentabilidad ambiental en la totalidad de la Agenda.

El antecedente más directo de la ADS, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyó como el séptimo de sus fines el “Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente”, lo cual estimuló el fortalecimiento de los esfuerzos para proteger y conservar los ecosistemas.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, alrededor de la mitad de las 169 metas y seis de los 17 objetivos de la ADS 2030 tienen relación directa con la protección de los ecosistemas. Sin embargo, lo peculiar son las interdependencias o interrelaciones que de ahí se derivan para las agendas nacionales y globales y los planes de acción para aplicar la ADS 2030, de tal forma que se constituyan como estrategias articuladas para enfrentar la pobreza y la desigualdad y para impulsar la prosperidad con respeto a los derechos humanos, garantizando la protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

En el capítulo sobre seguridad alimentaria del presente se abordan aspectos relativos al suelo, los servicios ambientales y el agua de riego, y en el de ciudades inclusivas y sustentables se alude a la problemática del agua de uso urbano. Los temas de energía y sustentabilidad se abordan en el capítulo de energía segura, asequible y sustentable. Por lo anterior en el presente texto se tocarán sobre todo las implicaciones de la protección de los recursos naturales y el cambio climático (objetivos 13 -15) para la aplicación de la ADS 2030 en México.

La ADS 2030 reconoce que el desarrollo social y económico depende de que los recursos naturales globales y de los países se gestionen de manera sostenible y de que la sociedad viva en mejores equilibrios con los ecosistemas. Por ello, los ODS directamente vinculados a la dimensión ambiental de la sustentabilidad del desarrollo apuntan a frenar y revertir la degradación de los sistemas naturales que soportan el funcionamiento del planeta; a detener el agotamiento de los recursos naturales (suelo, agua y pérdida de biodiversidad); a utilizar de manera sustentable los océanos y mares, el agua dulce y los ecosistemas terrestres; a proteger la biodiversidad y a enfrentar el cambio climático.

En México la ADS 2030 no debe entenderse sólo como un compromiso adquirido por el gobierno frente a las otras naciones, sino como la oportunidad de construir la agenda nacional para el desarrollo sustentable, que guíe el quehacer de las políticas públicas y de la sociedad con un horizonte de largo plazo, para lograr el crecimiento económico incluyente, el bienestar social para todos y la conservación de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales.

A diferencia de la mayoría de los países, México presenta una ventaja institucional que debe aprovechar: cuenta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que integra las políticas de uso de los recursos naturales renovables (bosques y agua) con los de conservación y restauración

de los ecosistemas naturales. Es una base muy importante para el logro de la dimensión ambiental de los ODS, pero de ninguna manera esta responsabilidad puede recaer sólo en este organismo público; la interacción con las otras instituciones responsables del desarrollo económico y social es condición indispensable.

Desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, en Estocolmo en 1972, han tenido que transcurrir más de cuatro décadas para que, en el Acuerdo de París de diciembre de 2015, todos los gobiernos de la Tierra sin excepción (y salvo el reciente revisionismo del gobierno del presidente Donald Trump en EUA), reconocieran que el calentamiento global que vivimos es causado por actividades humanas.

La ADS 2030 reconoce que el combate contra el calentamiento global constituye un tema transversal que incide en los diversos ODS. Así, el ODS 13 de acción por el clima, presenta cruces evidentes con otros. Es el caso del ODS 2 que pretende lograr hambre cero, del ODS 6 sobre agua y saneamiento, del ODS 7 sobre energía asequible y no contaminante, del ODS 9 sobre industria e innovación, del ODS 11 sobre ciudades sostenibles, del ODS 14 sobre océanos y vida marina y del ODS 15 sobre ecosistemas terrestres.

Muchos investigadores mexicanos participan destacadamente en los grupos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), pero para cumplir el Acuerdo de París, México enfrenta grandes retos culturales, políticos, económicos y tecnológicos, además de los ya discutidos en el capítulo de “Energía segura, asequible y sustentable” de este mismo volumen.

Se requiere pues una estrategia nacional de educación —formal y no formal— ambiental y climática para el mundo que viene, con particular énfasis en campañas de información, sensibilización y oferta de alternativas aplicables, a escala ciudadana, para modificar patrones dominantes de consumo que resultan insustentables.

Los tomadores de decisiones públicas y corporativas son particularmente impermeables a las preocupaciones estratégicas que suscita el cambio ambiental global. No obstante, México cuenta ya con algunos instrumentos —como la Ley General de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Biodiversidad—, que ofrecen una adecuada plataforma para desarrollar políticas públicas de mitigación y adaptación en la dirección correcta. Por ley, el plan y los programas de desarrollo deben ser sustentables y casi todas las políticas sectoriales incorporan, de un modo u otro, la terminología de la sustentabilidad en sus líneas de discurso. Se requiere que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los centros de investigación fortalezcan sus capacidades de incidencia en las diversas etapas de los ciclos de las políticas públicas, particularmente en su formulación y en su ejecución.

Cierto que la contribución de México a las emisiones globales es relativamente pequeña, 1.6% del total, pero ello nos ubica en undécimo o duodécimo lugar entre los 20 países mayores emisores del mundo. Sin embargo, México es particularmente vulnerable a los impactos adversos previsibles del calentamiento global, por lo que debe concentrar esfuerzos en desarrollar sus capacidades de adaptación estratégica.

En su CPND, México se compromete a reducir incondicionalmente el 25% de sus emisiones de GEI, en el 2030, respecto de su escenario tendencial de crecimiento de emisiones. Esto supone que el pico de emisiones tendrá lugar en 2026 y que éstas se desacoplarán del crecimiento económico, por lo que la intensidad de emisiones por unidad de PIB deberá reducirse en alrededor del 40% entre 2013 y 2030. Este compromiso incondicional podrá aumentar del 25% al 40%, a condición que los acuerdos globales incluyan precio al carbono internacional, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a transferencia de tecnologías bajas en carbono.

La Ley de Transición Energética está apostando la mayor parte de la «seguridad energética» mexicana al ciclo combinado y gas natural, que no deja de ser un combustible fósil. La migración a fuentes renovables ocurre a cuentagotas. Entre tanto, México es uno de los países del mundo con mayor recepción de radiación solar, especialmente en el norte del territorio nacional, por lo que debe considerarse como la principal fuente de energía disponible, aunque no aprovechada.

La mayoría de los ODS y sus metas, están de algún modo previstos en los programas y estrategias de desarrollo vigentes hasta fines de 2018 y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, según se desprende del Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible, aunque sin considerar los plazos a partir de 2019, por supuesto.

El logro de muchas de las metas de la ADS supone intensificar la oferta productiva, incluso en condiciones de mejoras en la distribución, para hacer posible la reducción acelerada de la pobreza, la mayor creación de empleos, sobre todo de trabajos de calidad, y así para la consecución de otras metas. Aún tratándose de una expansión económica que no es significativamente mayor que el que se viene registrando en las décadas recientes, ese mayor crecimiento podría introducir mayores presiones ambientales de no aplicarse una enérgica política de sustentabilidad productiva y del consumo.

El primer reto reside en la colocación de los ODS como una prioridad de Estado, con la que se muestre no sólo la aceptación formal de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en las Naciones Unidas, sino también la adopción de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que realmente trascienda periodos de gobierno y cuente con objetivos y miras de gran visión. El segundo reto es de integración de políticas. Hay avances que no son desdeñables, pero que requieren escalarse a todos los ámbitos de la gestión pública, en especial a la política económica y social, para generar una

confluencia efectiva de acciones y los criterios de sustentabilidad no sean sólo una tarea de la autoridad ambiental, sino de todas las instituciones involucradas en la aplicación de los objetivos de la ADS 2030. El tercer reto es involucrar a la sociedad, a sus grupos organizados, a los centros académicos, a las redes empresariales, a todos los agentes sociales, en el diseño de estrategias de largo plazo para la sustentabilidad del desarrollo.

Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La trata de personas y la migración en la Agenda 2030

Debido a la complejidad de los riesgos sociales que enfrenta el país en el contexto actual, se desarrolla una reflexión en torno a la trata de personas como un riesgo social que violenta los derechos y libertades de las personas, además se lleva a cabo una prospección en torno a los riesgos que conlleva la migración interna e internacional de personas y su vínculo con la trata.

Lo anterior da continuidad a la agenda de investigación sobre riesgos sociales en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) al vincular la trata de personas y la migración con la ADS 2030 en conjunto con los objetivos y metas a los que México se ha comprometido.

Su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) radica en que ambos fenómenos expresan las grandes desigualdades, las barreras de movilidad para superar los déficits del desarrollo, así como los inadmisibles niveles de violencia que se experimentan en el país.

El objetivo general del capítulo es mostrar la viabilidad y factibilidad de alcanzar las metas planteadas en los ODS al identificar las barreras económicas, políticas, sociales y culturales, que se enfrentan en México para poner fin a la trata de personas y para garantizar procesos migratorios en los que la

integridad y la vida misma de los migrantes, tanto connacionales como extranjeros estén protegidas.

Existe una estrecha relación entre los 17 objetivos y las 169 metas que componen la ADS 2030, con el delito de la trata de personas y la migración. La trata de personas está explícitamente identificada en los objetivos 5, 8 y 16. El objetivo 5 refiere a la igualdad de género; el objetivo 8 refiere a conseguir un crecimiento económico inclusivo y sustentable; el objetivo 16 apunta a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, a la vez que se busca facilitar el acceso a la justicia para todos, así como la construcción de instituciones eficaces que rindan cuentas.

Con respecto a la migración, se hace una mención directa al tema migratorio en la meta 10.7, del objetivo 10 "reducir la desigualdad en los países y entre ellos". La meta llama a "facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".

La trata de personas oficialmente fue definida en el 2000, cuando la comunidad internacional adoptó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, uno de los tres instrumentos facultativos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El objetivo fundamental del Protocolo fue establecer un tipo penal de la trata de personas para que los Estados-Parte tuvieran un marco de referencia que les permitiera tipificarlo como delito en su legislación nacional y así sancionarlo.

En ese sentido, el enfoque penal ha sido el que ha prevalecido a nivel internacional frente a la trata de personas, tanto en el ámbito gubernamental, la sociedad civil y el académico. Sin embargo, existen dos enfoques más a partir de los cuales también se ha intentado definir a la trata de personas. El primero, refiere a los derechos humanos;

y el segundo, a la violencia de género, específicamente la perpetrada en contra de mujeres y niñas.

En México, la violencia extrema es un elemento constitutivo de la cultura de género, la cual se manifiesta a través de violencia feminicida, lo cual contribuye a explicar la posibilidad de un fenómeno social como la trata de personas.

La desigualdad de género es una condición fundamental de la violencia que se perpetra en contra de las mujeres en tanto que prevalece, por un lado, una noción de superioridad, dominación y control atribuida a lo masculino, la cual promueve conductas propicias para la explotación sexual de las mujeres y para su victimización en la trata de personas.

Las niñas, los niños y los adolescentes son los otros grupos de la población más vulnerables frente a la trata debido a que, por su edad y capacidad de auto defensa, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad que en México se ve agudizada ante la cotidianidad de la violencia, la desigualdad y la pobreza.

Es por ello, que surgió la motivación de crear un índice de vulnerabilidad ante la trata de personas el cual tiene como elementos el poder superar las dificultades de medir la magnitud de la trata de personas de una forma directa, en parte por la falta de estadísticas sobre el delito. Y con ello mostrar las complejas interrelaciones entre las dimensiones que componen este delito.

De lo anterior, se desprende la actualización de un ejercicio empírico que jerarquiza a las 32 entidades federativas según diferentes dimensiones de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Con este ejercicio se vincula el apartado teórico con las fuentes de información disponibles para ofrecer un acercamiento de medición que pueda ser de utilidad para adoptar políticas públicas que incidan en la prevención de los determinantes de la trata de personas.

Más allá de la medición del fenómeno, la

premisa que se ofrece en este apartado es que la trata de personas es un reflejo de la violencia extrema en la sociedad, sin embargo, lo más importante es poder aproximarse a la identificación de los determinantes que influyen en este problema social.

El índice no mide el grado de presencia del delito de trata de personas en las entidades federativas. Por lo cual no debe interpretarse como un instrumento para evaluar las acciones de política. Más bien, tiene la finalidad de encontrar mecanismos que permitan al Estado localizar los puntos críticos de riesgo y, a su vez, generar los instrumentos necesarios para el desarrollo de programas de prevención de riesgos para las posibles víctimas de trata en México.

La migración es un fenómeno social dinámico, puesto que sus patrones y tendencias se transforman y evolucionan por lo regular en respuesta a los cambios en la política migratoria de los países receptores. También es un proceso social que además de involucrar a un número significativo de individuos, familias, comunidades y regiones, genera riesgos y situaciones de vulnerabilidad que interfieren con el ejercicio de los derechos humanos.

La migración de retorno, como situación marcada por un contexto particular de crisis económica en Estados Unidos de América (EUA) y políticas activas de expulsión de familias enteras, y más recientemente por un escenario poselectoral que favorece el conservadurismo y un discurso fuertemente anti-inmigrante, pondrán a prueba la capacidad de los tres órdenes de gobierno para asegurar la integridad e inclusión social de connacionales. En particular, ya que atañe directamente a la meta 8.7 sobre derechos del niño y trabajo infantil, el no contar con procedimientos efectivos para que los niños se incorporen a la educación y cuenten con servicios de salud provoca que sean aún más vulnerables.

La migración y la trata de personas quedan imbricadas en el contexto actual de violencia

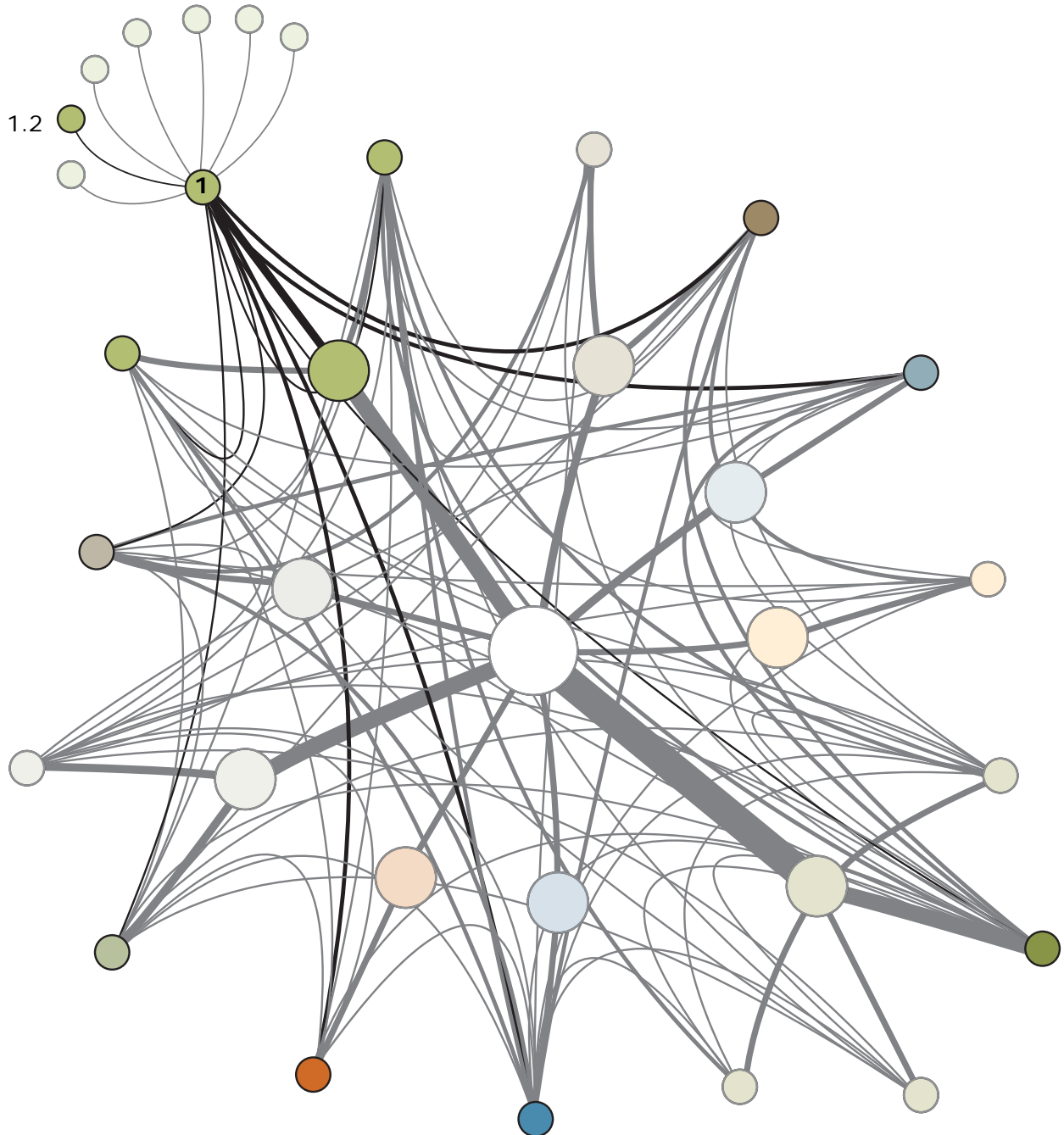
que vive el país. Más allá de la migración como determinante de la vulnerabilidad ante la trata de personas, se muestra la migración forzada, como un fenómeno que ha sido poco estudiado y discutido en el país. La migración forzada por causas de violencia no solo ocurre en contextos de guerra, también ocurre en contextos de desastres naturales y manejo no sostenible de áreas naturales.

Si partimos de que la ADS 2030 tiene como base fundamental la defensa de los derechos humanos, se debe entender como sociedades inclusivas a aquellas que defienden los derechos humanos tanto de nacionales como de no nacionales. En ese sentido, los migrantes en tránsito son un problema grave que enfrenta México, ya que hace necesario hacer cumplir los derechos humanos de las personas que transitan el territorio nacional rumbo a EUA, lo cual lleva a apuntar a la dificultad de avanzar para crear una sociedad inclusiva que no produzca exclusión de los no ciudadanos.

Es esencial abordar la problemática de la trata de personas dentro del marco de los procesos migratorios globales, pero también desde una perspectiva que considere a los derechos humanos. Para erradicar el problema de la trata de personas es necesario erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, eliminar la exclusión social y garantizar el estado de bienestar, la equidad de género y el ejercicio de los derechos humanos. Todo esto, pone frente al Estado mexicano un reto de una enorme dimensión y que parece difícil de alcanzar en 2030.



La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México



La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México*

Introducción

Los altos niveles de pobreza a nivel internacional son una expresión de la privación que viven millones de personas, quienes carecen de los satisfactores para lograr un nivel de vida mínimamente adecuado. La gravedad del fenómeno justifica que la reducción de la pobreza haya sido el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y vuelva a serlo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los ODS plantean “poner fin a la pobreza

en todas sus formas en todo el mundo” y, en torno a este objetivo, se acordaron siete metas que habrán de realizarse al 2030. Las metas se relacionan con la reducción de la pobreza por ingreso y multidimensional, la garantía de derechos económicos y sociales universales, la reducción de la exposición a choques económicos y naturales y el fortalecimiento de la resiliencia, así como la movilización de recursos hacia los países con menor desarrollo para el diseño e instrumentación de estrategias de desarrollo que favorezcan la reducción de la pobreza, incluyendo los sistemas de protección social (cuadro 1).

Cuadro 1. Metas del ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

1.1	Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.
1.2	Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
1.3	Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.
1.4	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.
1.5	Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.
1.6	Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.
1.7	Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

* Autores del texto: Fernando Cortés, Sara Ochoa, Delfino Vargas e Iliana Yaschine (los autores se enlistan en orden alfabético). Servando Valdés y Porfirio Mendizábal colaboraron como asistentes de investigación.

El propósito de este capítulo es analizar la viabilidad de cumplimiento de la segunda meta de este objetivo, que es: “para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Esta meta se ancla en la definición y medición multidimensional de la pobreza, la cual presenta la aproximación más adecuada a este fenómeno. Es también pertinente en tanto que, desde 2008, México adoptó una metodología oficial multidimensional para la medición de la pobreza, la cual está basada en un enfoque de derechos humanos.

El texto consta de cuatro secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda, se exponen algunos elementos conceptuales relevantes para entender el fenómeno de la pobreza, se revisa el cumplimiento del Estado mexicano del ODM relacionado con la reducción de la pobreza y se presenta la evolución histórica de la incidencia de la pobreza tanto por ingresos, como multidimensional. La tercera, presenta un análisis de distintos escenarios que podría seguir el fenómeno de la pobreza entre 2015-2030, para lo cual se inicia con la descripción del modelo de análisis utilizado y, posteriormente, se exponen los escenarios planteados y sus respectivos resultados. La última sección expone algunas reflexiones sobre la viabilidad del cumplimiento de la segunda meta del ODS relacionado con la reducción de la pobreza.

La evolución de la pobreza en México

Algunos elementos conceptuales

Independientemente de la perspectiva que se adopte, el concepto de pobreza tiene una connotación de privación (Boltvinik, 2005) y se asocia normalmente con una noción de mínimos de bienestar (Nolan & Whelan, 1996). Desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza es una

manifestación del incumplimiento de un conjunto de derechos (CEPAL, 2013). Se consideran como constitutivos de la pobreza aquellos derechos que corresponden a las capacidades que son consideradas básicas por una sociedad determinada, siempre que su incumplimiento obedezca a la insuficiencia de recursos económicos (OHCHR, s.f.; OACDH, 2004; Abramovich & Pautassi, 2006). En lo general, del conjunto de derechos humanos, son los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) los que se conciben como constitutivos de la noción de pobreza¹. Estos derechos incluyen: trabajo, seguridad social, salud, alimentación, agua potable, medio ambiente sano, educación y nivel de vida digno (incluyendo vestido y vivienda).

Desde una perspectiva de derechos, la pobreza no es un resultado inevitable, ni una responsabilidad del individuo, sino un fenómeno generado por las características de las relaciones sociales que se expresan en factores económicos, culturales, sociales, legales y políticos (Abramovich, 2006; Donald & Mottershaw, 2009). La solución al fenómeno de la pobreza conlleva una responsabilidad de cumplimiento de parte del Estado, a través de sus políticas públicas y legislación, de las obligaciones plasmadas en el conjunto de instrumentos que conforman el marco normativo de los derechos humanos (OHCHR, s.f.; OACDH, 2004; Abramovich, 2006; CEPAL, 2006)².

Si bien el “paradigma de la pobreza de ingreso” (Bourguignon, 2006) ha dominado la concepción y medición de la pobreza en las últimas décadas, actualmente existe un amplio consenso en torno al carácter

1 Los DESCA se definen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entró en vigor en 1976 y su protocolo facultativo, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su protocolo en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) cuya entrada en vigor se dio en 1999 (Sandoval, 2007).

2 Este marco normativo comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el conjunto de tratados y protocolos internacionales, las conferencias internacionales relacionadas con derechos humanos, así como la legislación nacional. Para cada país son particularmente relevantes los tratados y protocolos que haya ratificado en la medida en que se convierten en instrumentos jurídicamente vinculantes para todos los poderes del Estado (OHCHR, s.f.; OACDH, 2004).

multidimensional de la pobreza. Desde la perspectiva de derechos, la pobreza necesariamente se concibe como un fenómeno de múltiples dimensiones que incluye el nivel de ingresos de los hogares, así como también otros tipos de privación y falta de dignidad humana (OHCHR, s.f.; OACDH, 2004; Donald & Mottershaw, 2009; Himanen, 2014; Sen, 2003). Por lo tanto, la concepción de la pobreza, su medición y el diseño de estrategias de política para enfrentarla debe anclarse en una mirada multidimensional.

Sin la reducción y eventual eliminación de la pobreza, que supondría garantizar un nivel de vida mínimo aceptable a toda la población, será imposible lograr el ejercicio universal de los derechos humanos.

La pobreza en los ODM

El Objetivo 1 de los ODM se propuso “erradicar la pobreza extrema y el hambre” y planteó tres metas a cumplirse entre 1990 y 2015, de las cuales la primera se relacionó específicamente con la reducción de la pobreza, concebida desde una perspectiva de ingresos: reducir

a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1.25 dólares por día³. El monitoreo de su cumplimiento en México se basó en tres indicadores, para los cuales se fijaron metas específicas a cumplirse en 2015.

El primer indicador fue la proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (paridad del poder de compra o PPP por sus siglas en inglés), que es el umbral de pobreza por ingresos más comúnmente utilizado para fines de comparabilidad internacional. En 1989, 9.3% de la población mexicana tenía ingresos menores a este umbral y para 2015 se propuso alcanzar 4.6%. El segundo indicador, el coeficiente de la brecha de pobreza (o la intensidad de la pobreza), era de 3.0 en 1989 y la meta era llegar a 1.5 en 2015. El tercero, la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población, que en 1989 era de 5.0% y que se buscaba incrementar para 2015. Las metas de los tres indicadores se cumplieron incluso antes de la fecha límite (cuadro 2) (Presidencia de la República, 2015).

Cuadro 2. Indicadores de la meta 1.A de los ODS

Indicador	Línea base (1989)	2000	2005	2010	2014	Meta 2015
1.1. Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (PPP)	9.3	9.4	6.1	5.3	3.7	4.6
1.2. Coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza)	3.0	2.9	1.9	1.6	1.0	1.5
1.3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población	5.0	4.4	5.5	6.7	7.0	Aumentar

Fuente: Presidencia de la República. (2015).

Evolución de la pobreza en México, 1990-2015

En 2002 se dio a conocer la primera metodología oficial de medición de la pobreza en México, basada en un enfoque de ingresos, desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP, 2002). Con base en esta metodología, el gobierno federal propuso tres líneas de pobreza: la

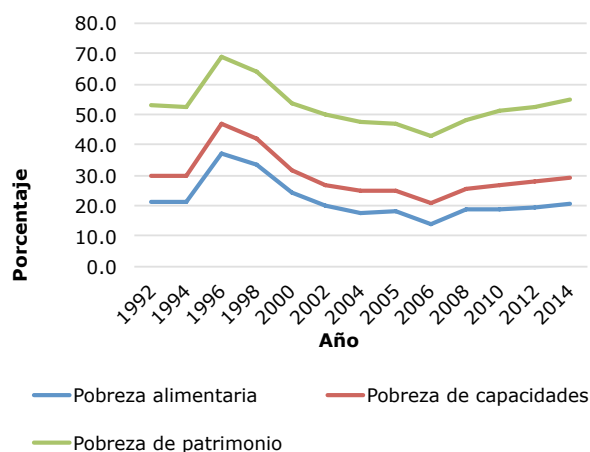
alimentaria que correspondía a un umbral por debajo del cual se carecía de suficiente ingreso para cubrir necesidades básicas de alimentación; la de capacidades que incluía el ingreso requerido para cubrir alimentación, salud y educación; y la de patrimonio que, además, agregaba vestido, zapatos, vivienda y transporte (SEDESOL, 2002). La línea más

³ Las otras dos metas fueron: lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes; y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

cercana a la utilizada en los ODM es la de pobreza alimentaria, si bien representa un umbral más alto. Esta metodología se utilizó como parámetro oficial para monitorear la evolución de la pobreza en el país entre 2002 y 2008, si bien existe información comparable para el periodo 1992-2014.

La incidencia de la pobreza por ingresos durante dicha etapa experimentó fluctuaciones importantes, con incrementos notables en las coyunturas de crisis económica y reducciones en etapas de mayor estabilidad y crecimiento económico. No obstante, si se comparan las cifras de 1992 y 2014 para las tres líneas de pobreza, no se observan cambios sustantivos. Entre ambos años, la pobreza de patrimonio pasó de 53.1% a 55.1%, la pobreza de capacidades de 29.7% a 29.1% y la pobreza alimentaria de 21.4% a 20.5% (gráfico 1). Así, de acuerdo con las líneas oficiales de pobreza por ingresos del país, en el periodo 1992-2014 no se logró una reducción de la pobreza. Esto obliga a reflexionar sobre la pertinencia del indicador 1.1 de los ODM y su meta para el contexto mexicano. Si bien es loable que el país haya cumplido con este ODM, ello no debiera conducir a una menor preocupación por el nivel de pobreza en el país.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por ingreso, 1992-2014



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para 1992-2012 y estimaciones propias para 2014.

A partir de 2008 la medición oficial de la pobreza en México se ha guiado por una metodología multidimensional elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esta metodología, cuyo sustento normativo radica en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se sostiene sobre una aproximación conceptual que integra dos enfoques: el de bienestar que se refiere a la dimensión del ingreso, y el de derechos humanos que se asocia a las dimensiones de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación, que son reconocidas como derechos para el desarrollo social en la LGDS.⁴

A partir de ello, se identificaron dos espacios de análisis. En el espacio de bienestar, se definieron dos umbrales de ingreso que están asociados al monto de recursos monetarios necesarios para adquirir dos distintas canastas de bienes: la línea de bienestar mínimo (LBM) que considera las necesidades alimentarias y la línea de bienestar (LB) que incluye las necesidades alimentarias y no alimentarias⁵. En este espacio se utiliza el indicador de ingreso corriente per cápita del hogar, ajustado para considerar las diferencias en la composición del hogar por edad y sexo, para dar cuenta de las economías de escala y del número de adultos equivalentes.⁶

En el espacio de los derechos humanos, se consideran indicadores para los derechos sociales definidos en la LGDS. Siguiendo la lógica de la perspectiva de derechos, los umbrales de los indicadores se definieron acorde con la normatividad vigente reflejando los elementos mínimos relacionados con el ejercicio de cada derecho⁷. La medición en el espacio de derechos supone el registro de las carencias que tienen las personas en relación

4 La descripción de la metodología de medición oficial de la pobreza que se presenta en esta sección se basa en (CONEVAL, 2011, 2014a, 2014b) y Cortés (2013).

5 La línea de bienestar mínimo se corresponde cercanamente con la línea de pobreza alimentaria, mientras que la de bienestar lo hace con la de pobreza de patrimonio. Véase CONEVAL (2012) para mayor detalle sobre la construcción de las líneas de bienestar.

6 El ingreso se estima a nivel del hogar y se compara con las líneas de pobreza. La clasificación que corresponda al hogar se aplica a todos sus miembros.

7 Véase CONEVAL (2014a) para una descripción de cada uno de los indicadores.

con cada una de las dimensiones. En apego a los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia del enfoque de derechos, se considera que cualquier persona es carente en el espacio de los derechos, si tiene al menos una carencia de cualquiera de las dimensiones.

La definición del umbral de pobreza multidimensional se definió a partir de la intersección entre ambos espacios, es decir, entre quienes tienen privación simultáneamente en el espacio de bienestar y de derechos. Con este criterio, se identifican dos categorías de personas en pobreza multidimensional: 1) pobreza multidimensional, que se refiere a personas con un ingreso por debajo de la LB y al menos una carencia social; y 2) pobreza extrema multidimensional, que son las personas con un ingreso por debajo de la LBM y tres o más carencias sociales.

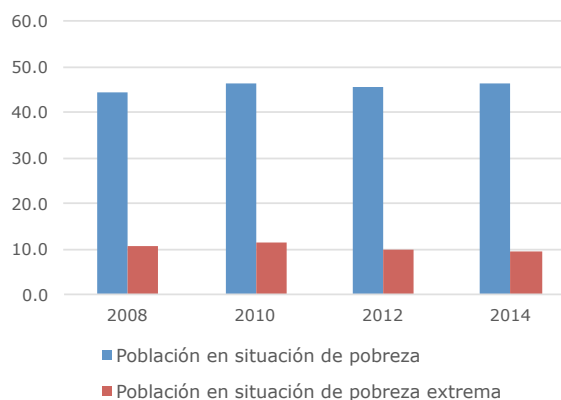
Se han realizado mediciones bianuales de pobreza multidimensional entre 2008 y 2014. En este periodo, la pobreza presentó cambios reducidos: tuvo un incremento de 44.2% a 46.2%, mientras que la pobreza extrema decreció de 10.5% a 9.5% de la población nacional (gráfico 2). No obstante, es relevante señalar que el ingreso y las carencias sociales siguieron tendencias contrastantes. Si se observa la evolución de la población con ingreso inferior a las LB y LBM es posible notar un incremento a lo largo del periodo de 48.7% a 53.2% y de 16.5% a 20.5%, respectivamente (gráfico 3).

En sentido opuesto, en este periodo se observa en la reducción de algunas de las carencias en el espacio de los derechos. Con excepción de las carencias por acceso a la alimentación y por acceso a los servicios básicos de la vivienda⁸, las demás carencias experimentaron una tendencia decreciente, siendo la carencia en acceso a los servicios de salud la más notable, con un decremento

⁸ En caso de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, el dato de 2008 no es estrictamente comparable con los subsiguientes debido a un cambio que se realizó en la construcción del indicador de combustible. Por ello, se observa un incremento entre esas dos mediciones y una tendencia decreciente posterior.

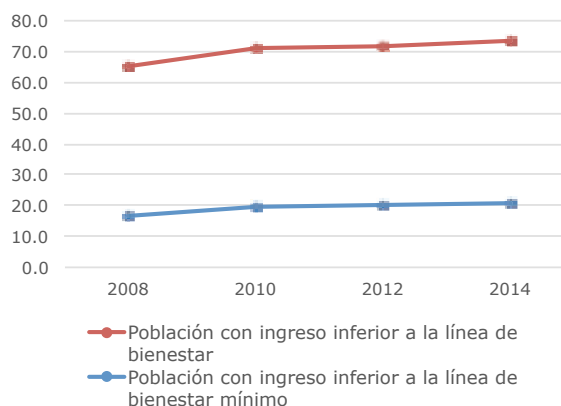
de 40.7% a 18.2% (gráfico 4). La reducción de las carencias a lo largo del tiempo es relevante en cuanto muestra un mayor acceso de la población a las distintas dimensiones de derechos incluidas. No obstante, los indicadores utilizados en la medición no permiten conocer si la persona ejerce cada derecho con plenitud, lo cual es uno de los aspectos a mejorar de la metodología.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza multidimensional, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL. (2016).

Gráfico 3. Evolución de la población con ingreso inferior a LB y LBM, 2008-2014

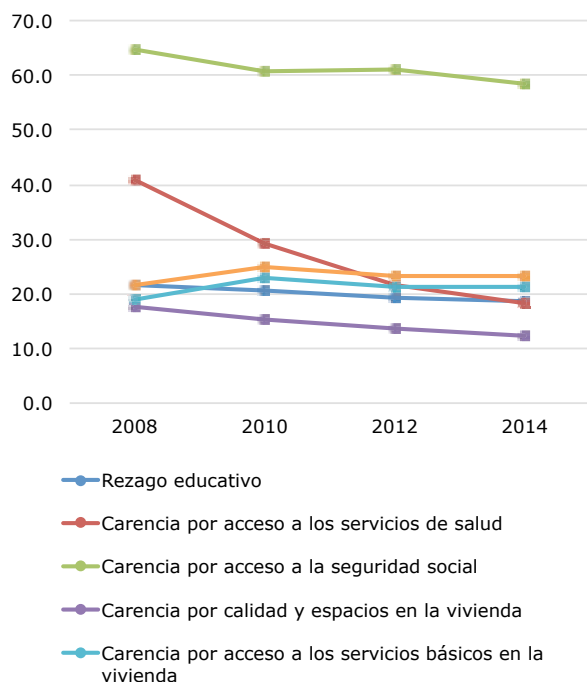


Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL. (2016).

Así pues, la incidencia de pobreza multidimensional se ha mantenido estable dada la falta de mejora en los ingresos de los hogares y en dos de las carencias durante el periodo analizado, a pesar de

las reducciones en los niveles de las demás carencias. Ante este panorama, se vislumbra como un reto mayúsculo la meta de reducir en los siguientes tres lustros la incidencia de la pobreza multidimensional al menos a la mitad, es decir, de 46.2% a 23.1%.

Gráfico 4. Evolución de la población con carencias, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL. (2016).

Análisis de escenarios 2015-2030

El modelo

En esta sección se presentan tres escenarios que despliegan los valores posibles que alcanzaría la incidencia de la pobreza en 2030 bajo distintos supuestos. Para fines de la argumentación, se agregarán algunas explicaciones referentes a la metodología oficial de medición multidimensional de la pobreza.

Como se ha mencionado, a partir del año 2008 la medición oficial de la pobreza en

México es multidimensional y resulta de la consideración simultánea de dos espacios: bienestar y derechos sociales. El primero de ellos, el de bienestar, sigue en lo general los derroteros de la medición de la pobreza por ingreso, es decir, se compara el ingreso corriente per cápita de cada hogar con una línea de pobreza o de pobreza extrema que se simboliza por (LP), y se decide si es catalogado o no como carente en el ámbito del bienestar; asume el valor 1 en el caso de que el individuo i sea carente en su ingreso, y 0 en el caso de que no lo sea.

La identificación en el plano de los derechos es un poco más compleja porque involucra varias dimensiones: rezago educativo (C_1), acceso a los servicios de salud (C_2), acceso a la seguridad social (C_3), calidad y espacios de la vivienda (C_4), acceso a servicios básicos en la vivienda (C_5) y acceso a la alimentación (C_6). Para determinar la carencia en cada una de estas dimensiones es necesario referirse a los indicadores o variables y a los umbrales.⁹

Sobre la base de los umbrales y los valores de sus correspondientes indicadores se califica si la persona i presenta o no la carencia j , en donde $j=1, 2, 3, 4, 5, 6$, y será considerada privada en el ejercicio de sus derechos si experimenta por lo menos una carencia.

El cumplimiento de los derechos es dicotómico, se goza o no de él, y no hay jerarquía entre ellos, es decir, no hay un derecho superior a otro. La primera de estas propiedades permite asignar a la carencia j de la persona i el valor 1, $C_{ij}=1$, y en caso contrario el valor 0, $C_{ij}=0$. Como no hay jerarquía entre los derechos no cabe la posibilidad de introducir ponderaciones por lo que se pueden agregar por simple suma. La suma de las j carencias ($C_{i,j}$) de la persona i , es decir su número de carencias, es su índice de privación,

$$I_i = \sum_{j=1}^6 C_{ij}$$

⁹ Los detalles de los procedimientos empleados se pueden consultar en CONEVAL (2014a) y en el sitio de internet www.coneval.gob.mx

La suma se extiende hasta abarcar el número de dimensiones consideradas, que en este caso particular es igual a 6. Toda persona i será considerada carente si su índice de privación es mayor o igual que 1.

En síntesis, el procedimiento empleado permite identificar si una persona i es carente en el espacio del bienestar o en el de los derechos, pero aún no se sabe si es o no pobre de acuerdo con la medición multidimensional. La definición del CONEVAL establece que una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos (CONEVAL, 2014a). Luego, la condición de pobreza multidimensional (P_i) de una persona i deriva de la consideración conjunta de su situación en ambos espacios.

$$P_i = Y_i \cap I_i$$

P_i es una variable dicotómica que asume el valor 1 si una persona es pobre y 0 en caso contrario. Las condiciones de la definición del CONEVAL se sintetizan en,

$$P_i = \begin{cases} 1, & \text{si } I_i \geq 1, Y_i < LP \\ 0, & \text{si } I_i = 0, Y_i \geq LP \end{cases}$$

La incidencia de la pobreza \bar{P} resulta del cociente entre el número de pobres en la población con respecto a su tamaño (n):

$$\bar{P} = \frac{\sum P_i}{n}$$

La construcción de escenarios posibles requiere construir un modelo que permita estimar la medición multidimensional de la pobreza en 2030. De acuerdo con la definición multidimensional de la pobreza queda claro que ésta es una función del ingreso per cápita del hogar al que pertenece cada persona y de su índice de privación, de modo que

$$P_i = f(Y_i, I_i)$$

Si se aplican estas definiciones a los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), en sus diferentes años, se generan las incidencias publicadas por el CONEVAL. Para alcanzar estos resultados basta con aplicar los códigos que proporciona la página web de dicha institución.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que a lo largo de todo el proceso de medición se registran las variables en diferentes unidades: viviendas, hogares e individuos. Para establecer las relaciones entre ellas se supone que las características de la vivienda se distribuyen equitativamente entre los hogares cuando hay más de uno en ellas y que las mediciones sobre los hogares se atribuyen por igual a los individuos que los componen. Por ejemplo, si una vivienda presenta carencia de servicios, todos los hogares y sus miembros la comparten por igual, así también, el ingreso per cápita del hogar se asigna a cada uno de sus integrantes.

En tanto que no se dispone en este momento de los indicadores de carencia (I_i) para el año 2030 y que para la medición multidimensional de la pobreza es irrelevante saber específicamente cuál fue el derecho social no satisfecho, se decidió generar una medida agregada. Para construirla se recurrió al análisis factorial confirmatorio, que se aplicó a los seis indicadores de carencias sociales¹⁰. Se generó así un estimador F_i del índice de carencias I_i , de modo que a mayor número de carencias corresponde un mayor valor de F_i . Los resultados de la aplicación de esta técnica estadística a los datos de las ENIGH se presentan en el anexo A.

Para estimar la incidencia de la pobreza en 2030 se calculó, en primer lugar, la probabilidad de que una persona con un ingreso Y_i y un puntaje factorial de carencias

¹⁰ Se utiliza el Análisis Factorial Confirmatorio para variables binarias y el método de estimación de Máxima Verosimilitud de Mínimos Cuadrados Ponderados.

F_i , sea pobre. Para ello se ajustó el modelo logístico,

$$P^* = f(Y_i, F_i)$$

donde $P^* = \ln\left(\frac{\tilde{P}}{1 - \tilde{P}}\right)$ y \tilde{P}_i es un estimador de la probabilidad de ser pobre.

En segundo lugar, se calculó la probabilidad estimada de ser pobre (\tilde{P}_i) para el individuo con ingreso medio y puntaje factorial promedio en 2010, 2012 y 2014. La relación observada entre dicha probabilidad en el punto medio y la incidencia observada en esos años, permitió generar un factor para estimar la incidencia de la pobreza en 2030 a partir del cálculo de la probabilidad de ser pobre de un individuo promedio.

En este trabajo se utiliza la información de las ENIGH levantadas en los años 2008, 2010, 2012 y 2014, en que se basan las mediciones de pobreza multidimensional actualmente disponibles. Para realizar el análisis, se optó por ajustar un modelo logístico a la base de datos integrada por las observaciones de los cuatro años, en lugar de proceder a la estimación de cuatro modelos por separado. Esta estrategia busca detectar si las relaciones entre las variables independientes y la dependiente varían o no a lo largo del tiempo, es decir, se busca indagar sobre la estabilidad estructural de la relación entre las variables independientes y la dependiente (los detalles se pueden consultar en el anexo A).

Los resultados de esta parte del estudio fueron: (i) el efecto del ingreso sobre P^* fue estable en los cuatro años y (ii) tanto la constante como los coeficientes asociados a los puntajes factoriales aumentaron sistemáticamente en los consecutivos levantamientos.

En consecuencia, los escenarios que se construyen para el año 2030 necesariamente deben tomar en cuenta los cambios en los dos coeficientes de regresión que se modifican a lo largo del tiempo. Dicha inestabilidad estructural

indudablemente complica la construcción de escenarios pues no se reduce a pronosticar el valor del ingreso (Y) y el puntaje factorial (F) en 2030, sino que además es necesario plantear algunas hipótesis respecto a la evolución temporal de la constante y del efecto de los puntajes factoriales sobre la probabilidad de ser pobre (anexo A).

Escenarios de pobreza a 2030¹¹

La construcción de los escenarios a 2030, como se ha mencionado, requiere estimar el comportamiento futuro tanto de los coeficientes, como del ingreso corriente per cápita del hogar y el puntaje factorial de las carencias, que son las dos variables que lo integran.

En relación con los coeficientes, sólo es necesario estimar el valor de la constante y del coeficiente del puntaje factorial a 2030, ya que el del ingreso no se modifica a lo largo del tiempo. La estimación se basó en una extrapolación de la tendencia de dichos coeficientes entre 2008 y 2014 con una función logarítmica, como se describe en el anexo A, lo cual genera un incremento de ambos coeficientes a lo largo del tiempo.

La construcción de los escenarios a 2030 del ingreso y del puntaje factorial de las carencias se basó en la extrapolación de su tendencia, con base en distintos supuestos que se describen a continuación. En el cuadro 3 se presentan los valores de las variables estimados a 2030 para cada escenario y en el anexo B se describe cómo se estimaron.

Se crearon tres escenarios, que representan distintos niveles de optimismo sobre el comportamiento de las políticas económicas y sociales, las cuales afectan tanto los ingresos de los hogares como el ejercicio de sus derechos sociales. Los escenarios se ordenan de forma ascendente según el nivel de optimismo que reflejan. Asimismo, consideramos que estos

¹¹ La estimación de los escenarios supone que la metodología de medición multidimensional de la pobreza se mantiene, así como la metodología para la recolección de la información en la ENIGH.

escenarios tienen diferentes probabilidades de ocurrencia; el primero con la probabilidad más alta y el tercero con la menor. El tercer escenario plantea una situación utópica, la cual consideramos que, si bien es poco probable que se realice durante el periodo de referencia, cumple una función analítica al mostrar que con las políticas económicas y sociales adecuadas sería posible reducir la pobreza de forma drástica.

1. Escenario tendencial – Considera que se mantienen tanto la tasa de crecimiento económico promedio como la política social observada entre 2008 y 2014. Por tanto, supone que el ingreso de los hogares y las carencias sociales que generan el puntaje factorial, seguirán una evolución semejante a la que presentaron en este periodo. El valor de las variables en 2030 se estima mediante la extrapolación de su tendencia logarítmica, la cual se ve afectada por la crisis económica 2008-2009. Por tanto, este escenario incluye la posibilidad de que se presente una nueva crisis económica en el periodo 2014-2030, lo cual es factible dado el comportamiento de la economía mexicana y su relación con la economía internacional.
2. Escenario tendencial con estabilidad – Considera que prevalecerá un contexto económico de estabilidad y se mantendrá la política social observada en años previos. La estabilidad económica generará

condiciones más favorables, principalmente para la evolución del ingreso de los hogares y de la carencia de alimentación que depende en mayor medida del ingreso privado. El valor de las variables en 2030 se estima mediante la extrapolación de su tendencia logarítmica, pero sin incluir la observación correspondiente a 2008, por lo cual se omite el efecto que tuvo la crisis económica sobre las variables en ese año.

3. Escenario utópico¹² – Considera que se presentarán un contexto económico de estabilidad y una mayor tasa de crecimiento económico, los cuales permitirán un crecimiento aún mayor del ingreso de los hogares. Asimismo, supone una política social más activa que la actual, que contribuya a la reducción de todas las carencias sociales hasta un 5%¹³. La estimación del valor del ingreso del hogar se basa en la extrapolación de su tendencia lineal entre 2010 y 2014, con lo cual se omite el impacto negativo de la crisis de 2008.

¹² De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española una utopía es un “plan, proyecto, doctrina o sistema deseables que parecen de muy difícil realización” o una “representación imaginativa de una sociedad futura de características favorecedoras del bien humano”.

¹³ El límite inferior se estableció en 5% debido a que se considera que difícilmente podrían erradicarse por completo las carencias sociales, en tanto que existe un sector de la población mexicana que, por sus características socioeconómicas y de residencia presentan una mayor complejidad de atención. Asimismo, aún bajo el supuesto de que se eliminen las carencias en un punto en el tiempo, el dinamismo poblacional hace prácticamente imposible alcanzar su erradicación de forma permanente.

Cuadro 3. Porcentajes de carencias e ingreso corriente mensual per cápita del hogar (pesos de 2014). Escenarios a 2030

Escenarios	Ingreso corriente per cápita del hogar	Rezago educativo	Acceso a salud	Acceso a seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos de la vivienda	Acceso a la alimentación
Tendencial	3300	16	5	54	8	24	25
Tendencial con estabilidad	3550	16	5	57	9	19	21
Utópico	3700	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia. (2016).

A partir de cada uno de estos escenarios se estimaron las probabilidades de que una persona con ingreso y puntaje factorial promedio sea pobre en 2030. Con base en dichas probabilidades se estimó la incidencia de la pobreza, la cual se derivó, como se apuntó previamente, de la relación observada entre la probabilidad de dicho punto medio y la incidencia de la pobreza entre 2010 y 2014. El anexo A detalla el procedimiento de estimación de las probabilidades y la incidencia.

En el cuadro 4 se presentan los resultados de las estimaciones. En un escenario tendencial, en el cual no se experimenten cambios en el crecimiento económico y la política social observada entre 2008 y 2014, la pobreza multidimensional podría incrementarse hasta alcanzar cerca del 66.7% de la población. En un escenario tendencial, pero con estabilidad económica, la incidencia de la pobreza podría reducirse a 31.9% de la población. Por último, en un escenario utópico, que supone no sólo estabilidad económica, sino mayor crecimiento económico y una política social más activa, la pobreza podría disminuir hasta alcanzar alrededor del 5.3% de la población.

Cuadro 4. Probabilidades e incidencia de pobreza. Escenarios a 2030

Escenarios	Probabilidad	Incidencia
Escenario tendencial	0.027	66.7%
Escenario tendencial con estabilidad	0.013	31.9%
Escenario utópico	0.002	5.3%

Fuente: Elaboración propia. (2016).

Como se puede observar, el rango de la incidencia de pobreza entre los distintos escenarios es amplio y sólo bajo el escenario utópico se cumple con la meta establecida en los ODS. Estos resultados ilustran que los logros en materia de pobreza para el 2030 dependen del tipo de políticas que se

instrumenten y de su efecto sobre el ingreso de los hogares y las carencias asociadas a los derechos sociales.

Reflexiones sobre la viabilidad de cumplir la meta

Como se ha argumentado, la pobreza constituye una manifestación del incumplimiento de los derechos humanos en el país y su reducción resulta ineludible para garantizar un mínimo de bienestar para toda la población mexicana. Este ODS es congruente con los planteamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual el gobierno se compromete a aplicar políticas públicas que conduzcan a construir un país con prosperidad y una sociedad más incluyente y equitativa, en la cual se promueva el empleo de calidad y se garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales (Presidencia de la República, 2013).

No obstante, la meta de disminuir la incidencia de pobreza multidimensional por lo menos a la mitad significa un reto mayúsculo, si se considera la evolución que ha tenido desde el 2008, cuando se comenzó a utilizar la metodología oficial de medición vigente. Los resultados del análisis muestran que, de continuar la tendencia experimentada a la fecha (escenario tendencial), se incrementaría la pobreza en 2030. Por el contrario, sería posible reducir la pobreza e incluso cumplir la meta (escenarios tendencial con estabilidad y utópico, respectivamente), si se modificara la trayectoria que han seguido los indicadores en el espacio del bienestar (ingreso de los hogares) y en el de los derechos (carencias sociales).

Estos resultados constituyen un llamado para reformular las políticas públicas que se han puesto en práctica a la fecha. Se pone en evidencia la necesidad de conjugar políticas económicas, fiscales y sociales que generen resultados redistributivos más favorables a los observados durante los últimos años. Es indispensable contribuir a generar un

contexto económico con estabilidad, mayor crecimiento, más y mejores empleos, que permita una recuperación del ingreso laboral y, con ello, incrementar el ingreso de los hogares. De manera simultánea, es imperante ampliar el ejercicio de los derechos sociales por parte de la población, de forma tal que se reduzcan de forma aún más sustantiva sus carencias sociales.

En el ámbito de la política económica, es claro que mantener un ritmo de crecimiento económico moderado pero sostenido, permite una reducción importante de la pobreza, si bien no es suficiente por sí solo para cumplir con la meta de los ODS. Lograr la estabilidad económica se enfrenta al desafío de evitar las crisis recurrentes que ha experimentado la economía mexicana, con grandes costos para la población en materia de empleos, ingreso y bienestar. Para esto es necesaria una política económica que reduzca la tendencia al déficit comercial por la dependencia de las importaciones, que promueva el gasto productivo y la inversión pública financiados con mayores recursos fiscales, y que implemente mecanismos que le den capacidad de acción contra cíclica, evitando recortes presupuestales drásticos. Asimismo, es importante que se construya una economía con mayores herramientas para enfrentar los desequilibrios económicos externos, fomentando un mercado externo diversificado y un mercado interno fuerte. Paralelamente, se requiere implementar políticas que promuevan la inversión privada.

Para alcanzar una reducción sustantiva de la pobreza es necesario un crecimiento económico no sólo estable sino dinámico. Así pues, es necesario también promover una mayor inversión pública en proyectos productivos, basada en una mayor capacidad de recaudación tributaria, que es una de las más bajas a nivel internacional. Paralelamente, es necesario implementar políticas que promuevan la inversión privada.

En el ámbito de la política social, se deberán de instrumentar acciones que permitan hacer realidad el principio de

universalidad del enfoque de derechos. Es necesario lograr la aprobación de políticas que garanticen el avance hacia la cobertura universal en salud y seguridad social, así como la ampliación de los servicios educativos en los niveles de preescolar, secundaria y media superior. De la misma manera, se deben fortalecer las acciones que favorezcan la seguridad alimentaria de los hogares en condiciones de pobreza, incluyendo aquellas que promuevan de forma eficaz su generación de ingreso. Asimismo, es importante reforzar los programas que favorecen la mejora de las condiciones de la vivienda (materiales de construcción y hacinamiento), así como de los servicios sociales (electricidad, agua y drenaje). Una política social ambiciosa, como la que se sugiere requiere sin duda una ampliación del gasto social, contrario a los recortes presupuestarios que se experimentan en la actualidad, así como una instrumentación más eficaz de los programas gubernamentales.

Este conjunto de acciones representa una propuesta ambiciosa de política pública, que puede considerarse de difícil realización. Entre otros factores, sin duda enfrentaría barreras derivadas de los grupos de interés económicos y políticos que no perciben un beneficio de la redistribución. No obstante, el análisis que aquí se presenta sirve como evidencia de que la reducción a la mitad de la pobreza multidimensional es posible si se instrumentan políticas económicas y sociales diseñadas para ese fin.



Anexo A. Metodología

En este anexo se presentan los modelos que dan el soporte a la estimación de los escenarios planteados en el texto. Dichos escenarios ofrecen el sustento de los valores posibles que alcanzaría la incidencia de la pobreza en 2030 bajo distintos conjuntos de supuestos. El primer apartado muestra la forma de construcción de los puntajes factoriales basados en las carencias. El segundo apartado propone el modelo que se utilizó como base para construir los escenarios y en el tercer apartado se explica la forma como se han planteado los escenarios que sirven de base para el anexo B.

Puntajes de las carencias sociales

En este apartado se especifica cómo se construyeron los puntajes factoriales usando el análisis factorial confirmatorio (AFC) para variables dicotómicas. El enfoque del AFC para variables latentes genera cargas factoriales, las cuales reflejan la estructura de correlación entre ellas. El AFC se calculó para cada año, así como para todos los años en conjunto. En el cuadro A1 se muestran las cargas factoriales estimadas para cada año y la estimación usando los datos de todos los años. A la luz de la última columna de este cuadro, la carga más alta la tiene el acceso a la seguridad social y, en orden decreciente, el acceso a la salud, la calidad de la vivienda, los servicios básicos de la vivienda; las cargas menores corresponden al acceso a la alimentación y al rezago educativo.

Cuadro A1. Cargas factoriales de las carencias

Variabales	2008	2010	2012	2014	General
Rezago educativo	0.305	0.362	0.314	0.320	0.323
Acceso a la salud	0.718	0.931	0.637	0.619	0.669
Acceso a la seguridad social	1.000	0.707	0.963	0.933	1.000
Calidad de la vivienda	0.572	0.586	0.550	0.559	0.553
Servicios básicos de la vivienda	0.551	0.600	0.577	0.598	0.555
Acceso a la alimentación	0.395	0.399	0.381	0.388	0.400
CFI	0.89	0.81	0.81	0.80	0.85
RMSEA	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09

Fuente: Elaboración propia. (2016).

Los puntajes factoriales se calculan a partir de las combinaciones lineales mediante el producto de las cargas factoriales, multiplicadas por las correspondientes carencias para cada observación. Estos puntajes son mayores en la medida que existan mayores carencias.

El AFC genera los puntajes factoriales que resumen la contribución de las distintas carencias sociales. De esta manera, se puede ajustar una ecuación que integre los cuatro años en un solo modelo, en lugar de proceder a la estimación de cuatro modelos por separado. Por ejemplo, los puntajes factoriales para el 2008, se obtienen a partir de la combinación lineal siguiente:

$$F_{2008} = 0.305C_1 + 0.718C_2 + C_3 + 0.572C_4 + 0.551C_5 + 0.395C_6 \quad (1)$$

si además tomamos los porcentajes de las carencias para el 2008 y sustituimos los valores $C_1=0.217$, $C_2=0.407$, $C_3=0.647$, $C_4=0.175$, $C_5=0.189$ y $C_6=0.216$ en la expresión (1), obtenemos $F=1.295$. Este puntaje es la medida resumen de las carencias para este año. El procedimiento se sigue de igual manera para el resto de los años.

El modelo

La hipótesis de estabilidad estructural se puede probar al usar un modelo único para todos los años al introducir variables dicotómicas. Este modelo permitirá hacer la construcción de escenarios para el 2030.

El modelo que se propone para estudiar la relación funcional de la pobreza está en función del ingreso, Y_i , y los puntajes factoriales que resumen las carencias, F_i . El modelo tiene la siguiente forma funcional,

$$P^* = \ln \left(\frac{\tilde{P}}{1 - \tilde{P}} \right) = f(Y_i, F_i) \quad (2)$$

El modelo propuesto es una regresión logística, debido a que \tilde{P} es una variable binaria (la persona i es o no pobre multidimensional) con la siguiente especificación y la variable dependiente es P^* .

$$P^* = \beta_0 + \beta_1 t_1 + \beta_2 t_2 + \beta_3 t_3 + \gamma_1 Y + \delta_1 F + \gamma_{11} Yt_1 + \gamma_{12} Yt_2 + \gamma_{13} Yt_3 + \delta_{11} Ft_1 + \delta_{12} Ft_2 + \delta_{13} Ft_3 \quad (3)$$

Donde $P^* = \ln \left(\frac{\tilde{P}}{1 - \tilde{P}} \right)$ y \tilde{P} es un estimador de la probabilidad de ser pobre, Y representa el ingreso total per cápita del hogar asociado a cada persona y F su correspondiente puntaje factorial.

Se ajustó la ecuación (3) a la base de datos integrada por los años 2008, 2010, 2012 y 2014, que incluye cerca de 900 mil de observaciones: la primera ecuación ajustada corresponde al modelo (3). Los coeficientes γ_{11} , γ_{12} , γ_{13} que dan cuenta de la evolución del efecto del ingreso corriente total per cápita a través del tiempo resultaron ser todos iguales a cero (cuadro A2), los coeficientes estimados de la interacción entre ingreso y tiempo del modelo completo para todos los años son casi constantes, lo cual sugiere que dicha interacción no es relevante, es decir, el efecto del ingreso se mantiene constante a lo largo del tiempo y se puede proponer un modelo reducido.

Cuadro A2. Resultados del modelo (ecuación 3)

Log Verosimilitud = -97731415		Num. Obs= 899,372 LR chi2(11) =118,163.55 R2 = 0.6906; Prob > chi2 = 0 Pseudo R2 =0.6906	
Pobreza	Coef.	Err.Est.	[95% Interv. de Conf.]
t1	-0.376***	0.069	[-0.381 , -0.373]
t2	-0.641***	0.065	[-0.645 , -0.637]
t3	-0.741***	0.059	[-0.745 , -0.737]
Ingreso (Y)	-0.003***	0.000	[-0.003 , -0.003]
Puntajes (F)	1.059***	0.016	[1.058 , 1.06]
Y1	0.0001***	0.000	[0 , 0]
Y2	0.0002***	0.000	[0 , 0]
Y3	0.0003***	0.000	[0 , 0]
F1	0.272***	0.026	[0.27 , 0.273]
F2	0.332***	0.025	[0.331 , 0.333]
F3	0.431***	0.024	[0.43 , 0.433]
Constante	5.014***	0.045	[5.011 , 5.017]

*** P < 0.0001

Fuente: Elaboración propia. (2016).

El modelo reducido se muestra en la ecuación siguiente:

$$P^* = \beta_0 + \beta_1 t_1 + \beta_2 t_2 + \beta_3 t_3 + \gamma_1 Y + \delta_1 F + \delta_{11} Ft_1 + \delta_{12} Ft_2 + \delta_{13} Ft_3 \quad (3)$$

y el resultado de las estimaciones del modelo (4) se presenta en el cuadro A3.

A partir de este modelo podemos obtener todos los modelos para los años 2008, 2010, 2012 y 2014. Para ello basta con aplicar las variables dicotómicas que hacen referencia a cada año de estudio.

A partir del modelo (4) si hacemos $t_1 = t_2 = t_3 = 0$ se obtiene el modelo para 2008 y la ecuación toma la forma:

$$P^* = \beta_0 + \gamma_1 Y + \gamma_1 F \quad (5)$$

Para 2010, $t_1 = 1$ y $t_2 = t_3 = 0$, entonces la ecuación asume la forma:

$$P^* = (\beta_0 + \beta_1) + \gamma_1 Y + (\delta_1 + \delta_{11}) F \quad (6)$$

Cuadro A3. Resultados del modelo reducido (ecuación 4)

Log Verosimilitud = -97731415		Num. Obs= 899,372 LR chi2(11) =115,213.59 R2 = 0.6906; Prob > chi2 = 0 Pseudo R2 = 0.6906	
Pobreza	Coef.	Err.Est.	[95% Interv. de Conf.]
t1	-0.293***	0.034	[-0.359 , -0.228]
t2	-0.248***	0.035	[-0.318 , -0.179]
t3	-0.245***	0.032	[-0.309 , -0.182]
Ingreso (Y)	-0.003***	0.000	[-0.003 , -0.003]
Puntajes (F)	1.039***	0.015	[1.009 , 1.069]
Ft1	0.270***	0.026	[0.219 , 0.321]
Ft2	0.371***	0.025	[0.322 , 0.421]
Ft3	0.486***	0.024	[0.440 , 0.533]
Constante	4.752***	0.030	[4.693 , 4.811]

*** P < 0.0001

Fuente: Elaboración propia. (2016).

La comparación de estas dos últimas ecuaciones permite apreciar que si β_1 y δ_{11} fuesen nulas entonces (5) y (6) serían idénticas, lo que llevaría a concluir que ha habido estabilidad estructural entre 2008 y 2010.

Para el año 2012, si hacemos que $t_1=t_3=0$ y $t_2=1$, entonces el modelo (4) asume la forma:

$$P^* = (\beta_0 + \beta_2) + \gamma_1 Y + (\delta_1 + \delta_{12}) F \quad (7)$$

Si hubiese estabilidad estructural entonces debería observarse que $\beta_2 = \delta_{12} = 0$ y la ecuación (7) sería idéntica a la (5).

Finalmente, si se impone la condición $t_1=t_2=0$ y $t_3=1$ en el modelo (4) se llega a que en 2014:

$$P^* = (\beta_0 + \beta_3) + \gamma_1 Y + (\delta_1 + \delta_{13}) F \quad (8)$$

Igualmente, en la expresión (8) si hacemos $\beta_3 = \delta_{13} = 0$ entonces ésta se reduce a (5).

De lo anterior deriva que los coeficientes que se agregan a β_0 , γ_1 y δ_1 , que son los parámetros a estimar de la ecuación (5), dan cuenta de la estabilidad estructural.

En el cuadro A3 se observa que tanto la constante como el efecto de los puntajes factoriales sobre el *logit* P^* varían en el periodo de estudio. En ambos casos, en la medida que transcurre el tiempo, se agrega un componente creciente. Los coeficientes asociados a t_1 , t_2 y t_3 indican que P^* se desplaza sistemáticamente hacia arriba a lo largo del tiempo y los coeficientes de Ft_1 , Ft_2 y Ft_3 , son positivos y crecientes e indican que el efecto de los puntajes factoriales de las carencias sociales han aumentado paulatinamente desde 2008 en adelante.

Los posibles escenarios

Los escenarios para 2030 se construyen con la información de los coeficientes de los modelos (5) a (8), que corresponden a los años, 2008, 2010, 2012 y 2014, que se resumen en el cuadro A4.

Cuadro A4. Resultados del modelo reducido (ecuación 4)

Año	b_0	b_1	b_2	Y	F	P	Incidencia	Factor
2008	4.752	-0.003	1.039	3605.3	1.295	0.013	0.442	34.971
2010	4.459	-0.003	1.309	3396.7	1.101	0.019	0.461	24.414
2012	4.504	-0.003	1.410	3437.6	1.072	0.019	0.455	24.163
2014	4.506	-0.003	1.525	3459.3	1.005	0.018	0.462	25.526

Fuente: Elaboración propia. (2016).

Es decir, para el 2008 la ecuación (5) toma la forma $P^* = 4.752 - 0.003Y + 1.039F$; además, si hacemos que el ingreso sea $Y = 3605.3$ y el puntaje factorial sea $F = 1.295$,¹⁴ entonces $\tilde{P} = 0.013$.¹⁵ En dicho año, la incidencia observada de la pobreza fue 44.2%. El cociente de la probabilidad estimada entre la incidencia observada arroja un factor de 34.971 para 2008.

De esta manera, el "Factor" reportado en el cuadro A4 se estimó a partir del cociente de la probabilidad estimada de que una persona con el ingreso y puntaje factorial promedio sea pobre, entre la incidencia de pobreza observada en cada año. Para la estimación de la incidencia de la pobreza en los distintos escenarios planteados para 2030 se utilizó un promedio del factor de los años 2010, 2012 y 2014 que resulta en 24.7.¹⁶

Esta información es la base para construir los escenarios para el año 2030, los cuales deben tomar en cuenta los cambios en los coeficientes de regresión (cuadro A4). La construcción de los escenarios para ese año requiere no sólo pronosticar el valor del ingreso (Y) y del puntaje factorial (F) en 2030, sino que además es necesario plantear hipótesis respecto a la evolución temporal de la constante y del efecto del ingreso corriente total per cápita y del puntaje factorial sobre el *logit*.

En el cuadro A4 se observa la evolución de los coeficientes b_0 , b_1 y b_2 . El cambio mayor ocurre en b_0 y b_2 , ya que b_1 , que corresponde al ingreso, se mantiene casi constante. Por tanto, sólo es necesario variar b_0 y b_2 a lo largo del tiempo. Para estimar el valor de estos dos coeficientes en 2030 se extrapoló la tendencia de la constante b_0 y de b_2 entre 2008 y 2014 con una función logarítmica¹⁷. El ajuste del modelo para las constantes es $Y = 4.818 - 0.176 \ln(x)$ y para las pendientes es $Y = 0.808 + 0.344 \ln(x)$ (gráfico A1).

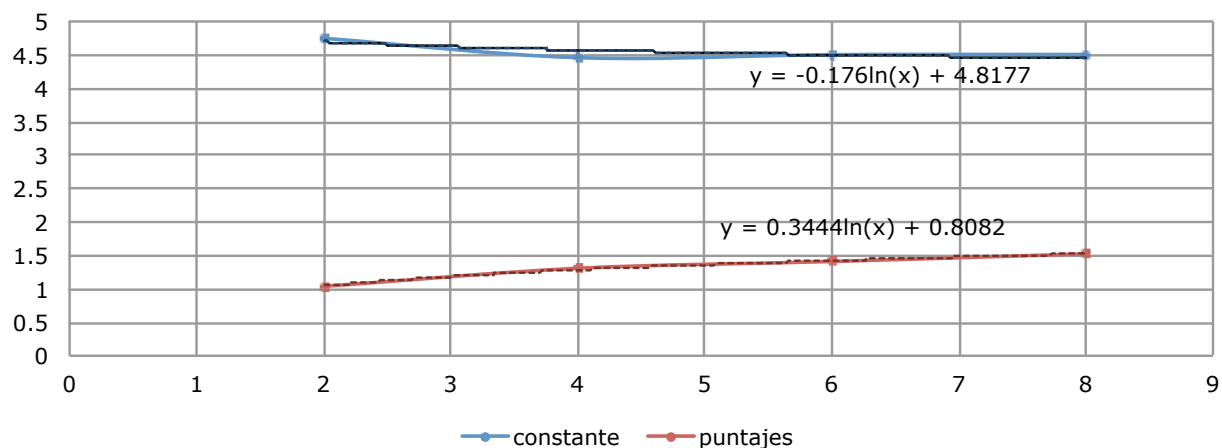
¹⁴ Ver ecuación (1) y el ejemplo correspondiente para verificar el cálculo de F para el 2008.

¹⁵ Si $P^* = \beta_0 + \beta_1 Y + \beta_2 F = \ln\left(\frac{\tilde{P}}{1 - \tilde{P}}\right)$, entonces $\tilde{P} = \exp\{\beta_0 + \beta_1 Y + \beta_2 F\} / \{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 Y + \beta_2 F)\}$

¹⁶ Se omitió el dato de 2008 para calcular el promedio porque la medición de la carencia en servicios básicos de la vivienda no es comparable a la utilizada a partir de 2010, por lo tanto, no se garantizaría la comparabilidad en sentido estricto.

¹⁷ Recodificamos el tiempo para fines del cálculo y restamos a todos los años el 2006. De esta manera, el tiempo en el eje de las x tiene un rango de variación entre 2 y 24, que corresponden a los años 2008 a 2030, respectivamente.

Gráfico A1. Ajuste de un modelo logarítmico para la constante y el coeficiente del puntaje factorial



Fuente: Elaboración propia. (2016).

A partir de estas ecuaciones se obtienen los siguientes valores de los coeficientes para 2030: $b_0=4.5$, $b_1=-0.003$ y $b_2=1.30$. Basta con sustituir los valores propuestos de ingreso Y y los puntajes F para calcular el valor de P y, posteriormente, multiplicarlo por el factor de 24.7, como se explicó en párrafos anteriores, para obtener la incidencia de pobreza.

En el cuadro A5, se presentan los valores de los coeficientes, de las variables Y y F , de las probabilidades estimadas y de la incidencia en los tres escenarios propuestos para 2030. La estimación de los distintos valores para las variables de ingreso y carencias, se detallan en el anexo B.

Cuadro A5. Escenarios para 2030

Escenarios	b_0	b_1	b_2	Y	F	P	Incidencia	Factor
Tendencial	4.26	-0.003	1.90	3300	0.909	0.027	0.667	24.701
Tendencial con estabilidad	4.26	-0.003	1.90	3550	0.895	0.013	0.319	24.701
Utópico	4.26	-0.003	1.90	3700	0.175	0.002	0.053	24.701

Fuente: Elaboración propia. (2016).

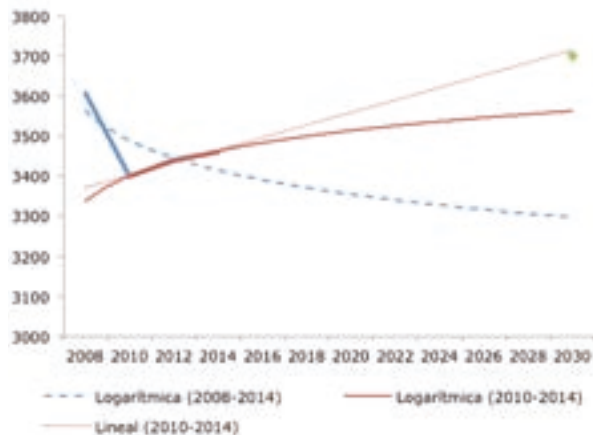
Anexo B. Construcción de escenarios a 2030

Se plantearon tres escenarios a 2030, los cuales se describieron en el texto: tendencial, tendencial con estabilidad y utópico. Para la estimación de la probabilidad e incidencia de la pobreza bajo estos distintos escenarios, se estimaron valores de las variables de ingreso y de las carencias según los supuestos de cada escenario. En este anexo se describe cómo se realizó dicha estimación.¹⁸

El gráfico B1 muestra la estimación de los valores del ingreso. Para los escenarios tendencial y tendencial con estabilidad, se utilizó un modelo logarítmico. En el primero de los casos se extrapola la tendencia de 2008-2014 y, en el segundo, se omite el año 2008, por ser un año de crisis. Para el escenario utópico, se extrapola la tendencia lineal de la tendencia 2010-2014.

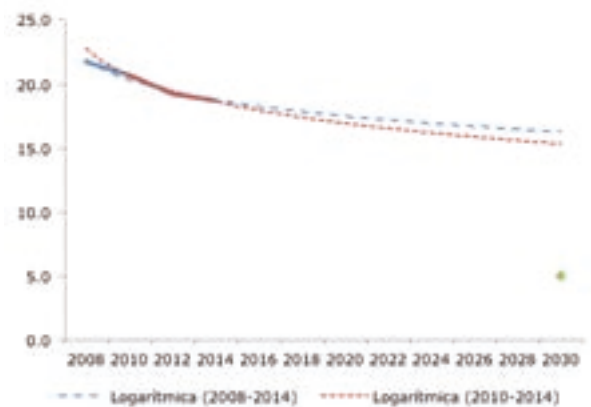
Los gráficos B2 a B7 presentan la estimación con modelos logarítmicos del valor de cada una de carencias en 2030 en los escenarios tendencial y tendencial con estabilidad. La diferencia entre ambos estriba en que, en el segundo caso, no se incluye el dato de 2008, por la razón recién expuesta. Los valores de las carencias para el escenario utópico se fijaron en 5%, que representa su reducción a un mínimo factible. La definición de este mínimo considera que existen poblaciones especialmente difíciles de atender además de que, aún bajo el supuesto de que se eliminen las carencias en un punto en el tiempo, el dinamismo poblacional hace prácticamente imposible alcanzar la erradicación de las carencias de forma permanente.

Gráfico B1. Ingreso corriente per cápita del hogar (pesos de 2014). Escenarios a 2030



Fuente: Elaboración propia. (2016).

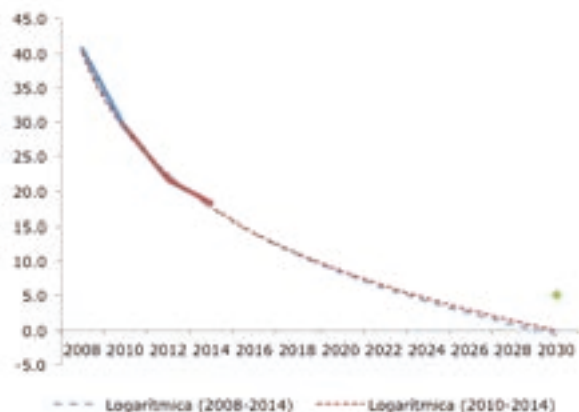
Gráfico B2. Rezago educativo. Escenarios a 2030



Fuente: Elaboración propia. (2016).

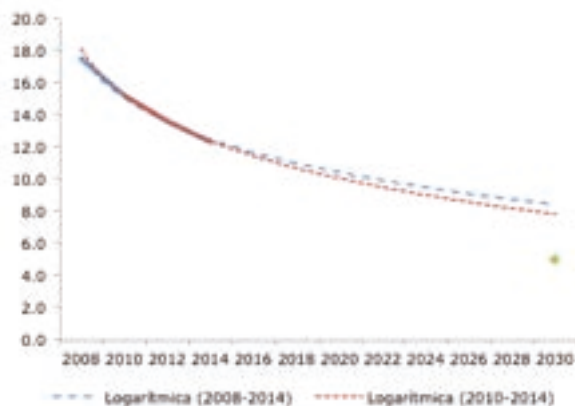
¹⁸ El cuadro 3 presenta los valores de las variables para los tres escenarios.

Gráfico B3. Carencia por acceso a los servicios de salud. Escenarios a 2030



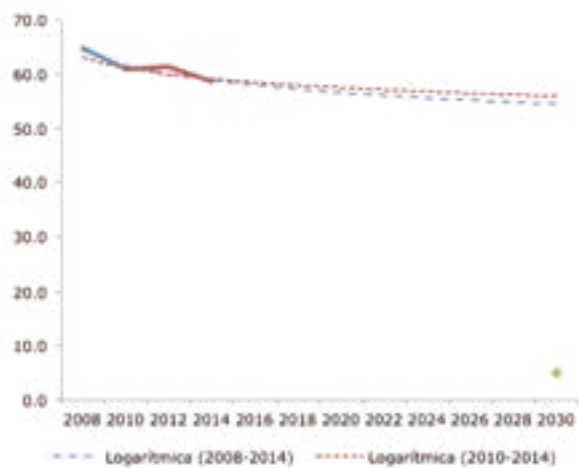
Fuente: Elaboración propia. (2016).

Gráfico B5. Carencia por calidad y espacios en la vivienda. Escenarios a 2030



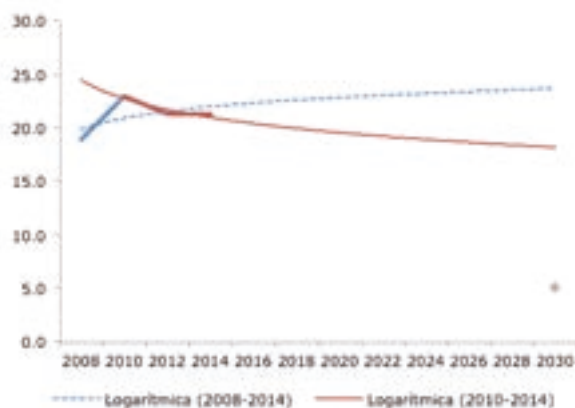
Fuente: Elaboración propia. (2016).

Gráfico B4. Carencia por acceso a la seguridad social. Escenarios a 2030



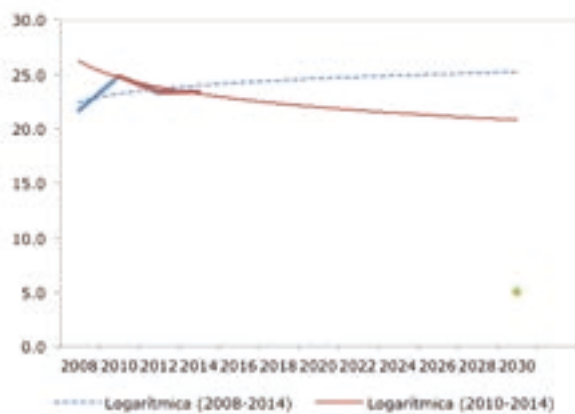
Fuente: Elaboración propia. (2016).

Gráfico B6. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Escenarios a 2030



Fuente: Elaboración propia. (2016).

Gráfico B7. Carencia por acceso a la alimentación. Escenarios a 2030



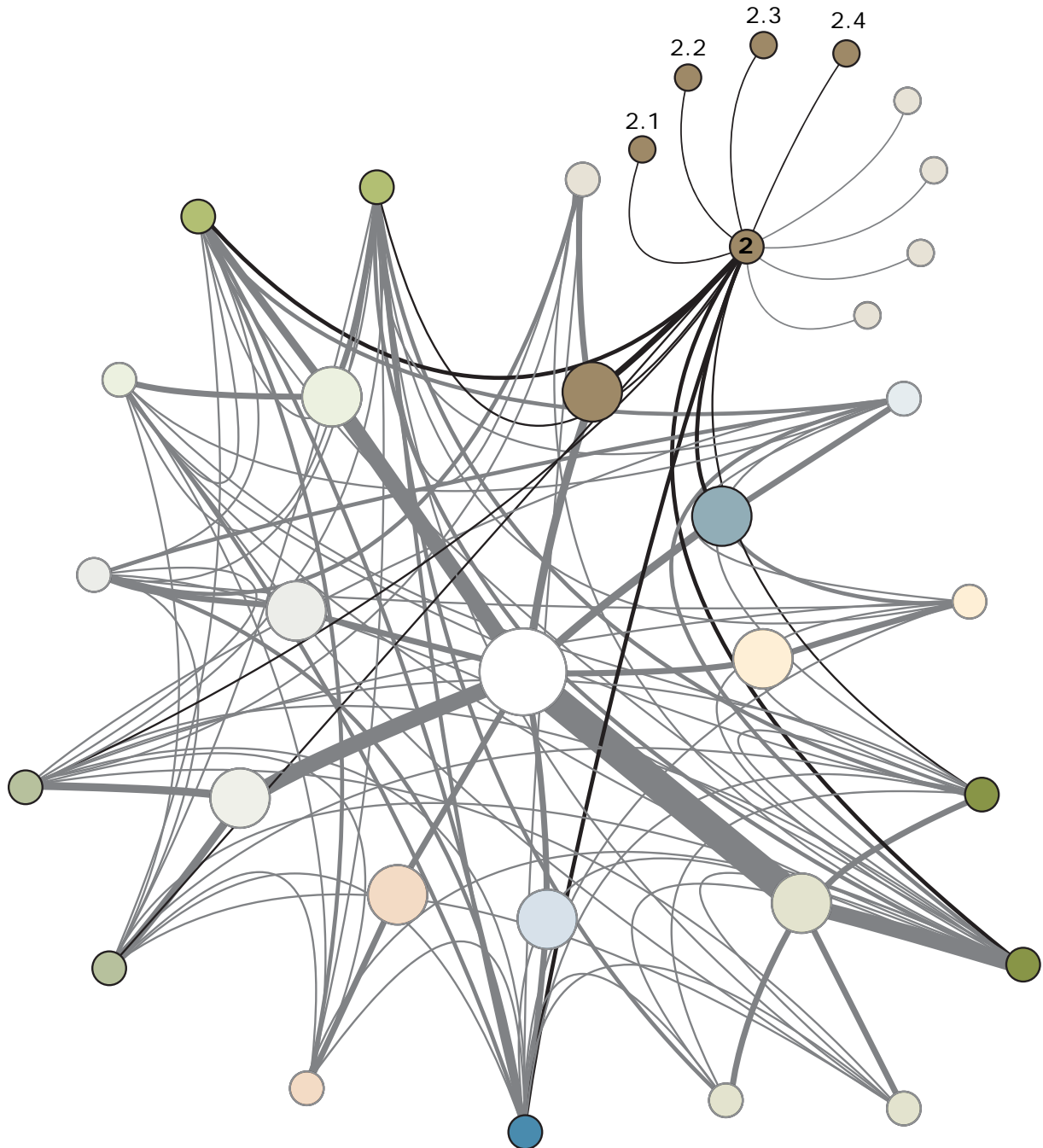
Fuente: Elaboración propia. (2016).

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50.
- Abramovich, V. & Pautassi, L. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: El aporte del enfoque de derechos*. Trabajo presentado en el seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y desigualdad, Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. (Doctorado), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Bourguignon, F. (2006). From income to endowments: The difficult task of expanding the income poverty paradigm. En D. Grusky & R. Kanbur (Ed.), *Poverty and inequality* (pp. 76-102). Stanford: Stanford University Press.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONEVAL. (2011). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. *Realidad, datos y espacios*, 2(1), 36-63.
- CONEVAL. (2012). *Construcción de las Líneas de Bienestar*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2014a). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, LXXXI (321), 5-42.
- CONEVAL. (2014b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (2 ed.). México: CONEVAL.
- Cortés, F. (2013). *La medición multidimensional de la pobreza en México*. En Clacso (Ed.), *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe* (pp. 99-126). Buenos Aires: Clacso.
- CTMP. (2002). *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Donald, A. & Mottershaw, E. (2009). *Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference?*. Disponible en: https://www.jrf.org.uk/report/poverty-inequality-and-human-rights#jl_files_0
- Himanen, P. (2014). Dignity as Development. En M. Castells & P. Himanen (Ed.), *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*. (pp. 287-325). Oxford, UK: Oxford University Press.

- INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enhogares/regulares/enigh/nc/2014/default.html>
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Nolan, B. & Whelan, C. (1996). *Resources, Deprivation and Poverty*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- OACDH. (2005). *Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>
- Presidencia de la República. (2015). *Objetivos de desarrollo del Milenio en México 2015*. Disponible en: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>
- Sandoval, A. (2007). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/comprendiendo.pdf>
- SEDESOL. (2002). *La medición de la pobreza al año 2000*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, A. (2003). Development as Capability Expansion. En Fakuda-Parr & A. K. Shiva Kumar (Ed.), *Readings in Human Development* (pp.3-23). Oxford: Oxford University Press.

Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible a 2030



Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible a 2030*

Introducción

Existe una estrecha relación entre pobreza, hambre y malnutrición. Cada vez resulta más evidente el vínculo de las tres con la salud. Poner fin al hambre está directamente asociado a la capacidad de las personas de ejercer su derecho a tener acceso a los alimentos, ya sea porque pueden producirlos, porque tienen los ingresos suficientes para adquirirlos y hay existencias en el mercado o porque reciben ayuda alimentaria mediante transferencias privadas o gubernamentales. Ese es el objetivo final de la seguridad alimentaria.

Puede afirmarse que el acceso a los alimentos es condición necesaria para acabar con el hambre, pero no es suficiente para eliminar la malnutrición.

Asegurar una disponibilidad adecuada de alimentos en cantidad y calidad para el consumo y vida sana de todas las personas a lo largo de los años es otra condición necesaria para el logro de la seguridad alimentaria. El cómo lograrlo es lo importante. Su solución depende del funcionamiento y gobernanza de los sistemas alimentarios -nacional y global-, la gestión de los recursos naturales (si es sostenible y racional), de la sostenibilidad de los modelos de consumo y producción de alimentos, del desempeño de la economía nacional, los niveles de ingreso de los trabajadores, los sistemas de salud y seguridad social y del funcionamiento de los mercados locales, regionales e internacionales de productos básicos, incluyendo la energía.

* Autores del texto: Margarita Flores de la Vega y Cassio Luiselli Fernández investigadores del PUED. Se agradece el apoyo de Victor Sinuhe Silva Arredondo y Jannet Salas Montiel, becarios del PUED.

En este capítulo se aborda el reto que significa para México cumplir con el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 2): “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (Naciones Unidas, 2016)¹. La presentación se organiza en dos partes. La primera tiene que ver con el acceso a los alimentos, el consumo y la nutrición. En el segundo apartado se examina la disponibilidad de los alimentos.

Hoy y cómo se pretende garantizarla en el futuro de manera sostenible. En la presentación se organiza en dos partes. La primera tiene que ver con el acceso a los alimentos, el consumo y la nutrición. En el segundo apartado se examina la disponibilidad de los alimentos. Veremos cuál sería una ruta estratégica para elevar la productividad y la producción de alimentos, justamente para elevar la disponibilidad en general, pero poniendo énfasis en las zonas de mayores carencias alimentarias y nutricionales.

Esta estrategia, con base en investigaciones sobre sistemas agrícolas sostenibles, intenta postularse sin deterioro del acervo de capital natural de México; esto es, sin disminuir la biodiversidad y la riqueza de los ecosistemas del país.

¹ Las metas que se proponen son aspiraciones globales que deben adecuarse a las condiciones nacionales. Por tratarse de compromisos nacionales y mundiales, la medición de su progreso requiere de datos de calidad, oportunos y confiables, así como de metodologías compartidas. Se trata de una inversión pública importante en la rendición de cuentas.

Asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente todo el año; y poner fin a todas las formas de malnutrición

México cuenta con una disponibilidad suficiente de alimentos -si bien con un componente importado relativamente importante de productos básicos- para cubrir holgadamente las necesidades mínimas de energía promedio (NME) de todos sus habitantes: 3,072 kcal disponibles frente a 2,362 kcal de NME en 2013². En principio no tendría por qué haber hambre. Con todo, el 23.4% de los mexicanos manifiesta sufrir alguna carencia de alimentación y hambre (CONEVAL, 2014), con proporciones superiores en el medio rural (32%) y, sobre todo, entre población indígena (41.3%). Adicionalmente, en el país coexiste la doble carga de la malnutrición: desnutrición infantil, anemia en mujeres en edad reproductiva y el hambre "oculta" con insuficiencia de micronutrientes y proteína por un lado, y sobre peso y obesidad en niños, jóvenes y, sobre todo adultos por el otro, ambas cargas con consecuencias muy negativas para la salud de las personas y para la sociedad.

Además de la desigual distribución del capital y del ingreso que facilitan el acceso a los alimentos (tierra, capital de trabajo y financiero, salarios), un conjunto de factores económicos, sociales y culturales, como el nivel de precios, el estilo de vida, los hábitos alimentarios, la distribución de los alimentos en el hogar, condicionan qué se consume y cuál es su efecto en la salud de los individuos. Eso sin olvidar que una comida suficiente en términos de energía -o kilocalorías- indispensables para el crecimiento y el funcionamiento del organismo, no siempre es sinónimo de alimentación nutritiva, saludable, inocua y de calidad para una vida sana.

² De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), el índice de suficiencia del suministro promedio de energía ha rondado el 130% en los últimos 15 años. Es decir, que en promedio, y a nivel nacional no ha habido escasez de alimentos.

La trayectoria 1990-2015 del acceso los alimentos

a) El grado de acceso a los alimentos. Valorar el acceso que tiene la población a los alimentos depende de mediciones y metodologías distintas. Todas ellas nos dan una aproximación de la realidad. La carencia alimentaria que reporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como parte de la medición multidimensional de la pobreza, contrasta con el indicador³ de subalimentación de la FAO para medir los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas subalimentadas; este indicador se mantiene como referencia global para medir el cumplimiento de una de las metas del ODS 2.

Mientras CONEVAL, a través del módulo económico y social de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), registra desde 2006 una medición directa de la experiencia de las personas con relación a la calidad y la cantidad del consumo de alimentos y el hambre, la medición de FAO es indirecta y parte de la disponibilidad de alimentos, la necesidad mínima de energía de una persona representativa de la sociedad y un componente de distribución. Así, CONEVAL estima que entre el 23 y el 24% de la población vive en inseguridad alimentaria moderada y severa -incluyendo hambre-, situación que califican como de carencia alimentaria, y la FAO calcula que la proporción de personas subalimentadas en México se redujo de 6.9% en 1990-1992 a menos de 5% en 2014-2016 (FAO, FIDA & PMA, 2015). La FAO estima que pese a tener una disponibilidad suficiente, ésta tendría que aumentar 30% para cerrar esa brecha.

b) Ingresos y acceso a los alimentos. Entre más grande es la participación del trabajo asalariado en la estructura del empleo, más importante es el salario como fuente

³ Con el indicador de la prevalencia de la subalimentación de la FAO se calcula la probabilidad de que una persona de la población de referencia elegida aleatoriamente consuma una cantidad de calorías inferior a la que necesita para llevar una vida activa y sana.

de ingreso para la adquisición de bienes y servicios⁴. A medida que el proceso de urbanización avanza, el mercado se convierte en la principal fuente de abasto de alimentos, comparada con la propia producción. En la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL (2014) se incluye la estimación del ingreso necesario para vivir con Bienestar y con Bienestar Mínimo. La línea de Bienestar Mínimo se fija de acuerdo con el valor de una canasta básica de alimentos acorde con los patrones de consumo observado por niveles de ingreso, en porciones que cubran las necesidades de energía, proteínas y micronutrientes, diferenciando entre zonas rurales y urbanas. Las estimaciones de CONEVAL entre 1992 y 2014⁵ indican que prácticamente una quinta parte de la población -y hasta la tercera parte en 1996/1998- no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos aún si dedicara todos sus recursos exclusivamente a ese fin. En ese periodo la menor proporción se registró en 2006 (14%).

Destacan tres temas: primero, el nivel de los salarios mínimos reales se mantuvo prácticamente sin cambios en el periodo; en cambio, el costo real de la canasta básica creció de manera continua y acelerada, de tal forma que se redujo el poder de compra del salario, sobre todo en las ciudades, como se aprecia en el gráfico 1. Segundo, el índice nacional de precios de los alimentos, en general entre 2 y 8 puntos por abajo del índice general, a partir de 2008 -casi el inicio de la llamada crisis de los precios de los alimentos- va cerrando la brecha, y desde 2011 se ha mantenido cada vez más por arriba del índice general de precios al consumidor (10 puntos en julio 2016). Tercero, como resultado de lo anterior, los grupos de menores ingresos se ven más afectados en su capacidad de acceso a los alimentos ya que dedican una mayor proporción de su ingreso a su compra: alrededor del 40 por ciento.

Gráfico 1. México: Valor diario de la canasta alimentaria individual (rural y urbana), salarios mínimos reales (promedio nacional), 1992-2016



Fuente: Elaboración propia con base en BANXICO, CONASAMI y CONEVAL, (2016).

c) La estructura de la dieta cambia, y no necesariamente para bien. En el último medio siglo México fue dejando el esquema tradicional de alimentación y, como en prácticamente todos los países, se fue alineando a la convergencia de la dieta "occidental" rica en grasas, productos cárnicos, lácteos, sal y azúcar y baja en fibra, verduras y frutas, que incluye compra de alimentos procesados y comidas fuera del hogar (Popkin, 2001; FAO, 2004). A ello contribuyeron varios factores: los avances en ciencia y tecnología que aumentaron la producción agrícola y la disponibilidad de energía y proteína, la extensión de la vida de anaquel de los productos, el aumento de los ingresos en los deciles más altos, el comercio internacional y la publicidad que promovieron el consumo diferente en un proceso de urbanización creciente, de incorporación de la mujer al trabajo y de largas jornadas para hombres y mujeres fuera del hogar.

Los cambios en la estructura de la dieta según el suministro nacional de alimentos, aparecen en el cuadro 1. Se compara con 1970 para subrayar el salto que se produce entre ese año y 1990 y cómo se profundiza el cambio en los últimos 25 años. A notar la marcada reducción en la participación de cereales, frijoles (casi a la mitad en 2013),

⁴ La tasa de trabajo asalariado fue de 64.5% en el segundo trimestre de 2016 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁵ Estimaciones con base en la ENIGH de 1992 a 2014, INEGI.

mientras que el aporte de cárnicos, huevo y aceites y, sobre todo, grasas prácticamente se duplica. Un signo positivo es el aumento en la

participación de las hortalizas. Los azúcares y dulcificantes mantienen una alta participación, superior a la de carnes y grasas.

Cuadro 1. Proporción del suministro de energía alimentaria, por principales grupos de alimentos (Promedios trienales en porcentajes)

	1970-72	1990-92	2000-02	2010-12	2013
Cereales y tubérculos	54.9	47.7	46.1	44.0	43.8
Frijoles y otras legumbres	7.5	4.4	3.8	3.5	3.9
Aceites y grasas	6.6	11.3	10.2	11.6	11.6
Carne, pescado, pollo	6.0	7.5	9.6	11.0	11.1
Leche	4.9	4.5	5.2	5.3	5.3
Huevo	0.8	1.3	1.8	2.1	2.1
Hortalizas	0.7	1.1	1.4	1.3	1.3
Frutas	3.3	3.2	3.6	3.3	3.4
Azúcar y dulcificantes	13.6	16.1	15.5	15.4	14.9

Fuente: Elaboración propia con base en FAO, Hojas de Balance de Alimentos, (2016).

El cambio se reflejó en una mayor oferta de proteína que aumentó de 79 a 86 gramos por persona al día en 25 años, niveles superiores al promedio mundial, y del cual, casi la mitad (41 gramos) son de origen animal. El aumento más significativo es el consumo de grasas.

Paradójicamente, la dieta que se ha ido abandonando, rica en fibra y baja en grasa, es la que ahora se considera más sana en la sociedad de los países desarrollados. La dieta tradicional, con todo, necesitaba ser más variada para cubrir necesidades de micronutrientes y proteína (Popkin, 2001). En el cuadro 2 pueden observarse los niveles de consumo promedio por persona de los grupos de alimentos más importantes en la dieta.

Los niveles de consumo de cereales y aceite vegetal son similares al promedio mundial. En legumbres, carne, leche y azúcar, el consumo por persona es muy superior en México. En el caso de la carne, por ejemplo, la proyección a 2030 del consumo promedio mundial es de 45 kg. (Alexandratos & Bruinsma, 2012), cuando en México se llegó a 62 kg en 2013. En azúcar se da el mismo caso: la proyección global a 2030 es de un consumo de 24 kg por persona y en México ronda ya los 40 kg por el aumento del consumo de refrescos, bebidas a base de jugos de fruta, azúcar y bebidas

alcohólicas. El aumento en el consumo de vegetales y frutas es notable; sin embargo está lejos de los 400gr. al día que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), 145 kg. al año.

No está de más recordar que los promedios nacionales esconden grandes diferencias entre regiones y entre grupos de la sociedad, sobre todo por niveles de ingreso. Con todo y la desigualdad en la distribución, el promedio apunta hacia un patrón de consumo muy cargado a los cárnicos, leche, grasas y azúcares. Se trata de una conducta dominante de consumo de alimentos con alta densidad energética y bajos en contenido de fibra que, sumada al estilo de vida más sedentaria se manifiesta en el mal estado nutricional al que haremos referencia.

Cuadro 2. México: consumo aparente por persona

	1970-72	1990-92	2000-02	2010-12	2013
KCal / día	2,549	2,986	3,075	3,039	3,072
Proteína gr /día	68	79	87	86	88
grasa gr/día	56	79	85	92	94
kilogramos por persona al año					
Cereales	159	171	169	159	159
Maíz	120	124	123	116	116
Legumbres	16	14	12	11	12
Frijol	15	11	10	9	10
Aceite vegetal	6	10	9	11	11
Carne	24	38	55	61	62
Pollo	4	11	22	30	30
Leche	81	92	108	111	112
Huevo	6	11	15	17	18
Hortalizas	31	52	65	56	56
Frutas	78	91	111	99	107
Azúcar en bruto	33	48	46	37	38

Fuente: Elaboración propia con base en FAO, Hojas de Balance de Alimentos, (2016).

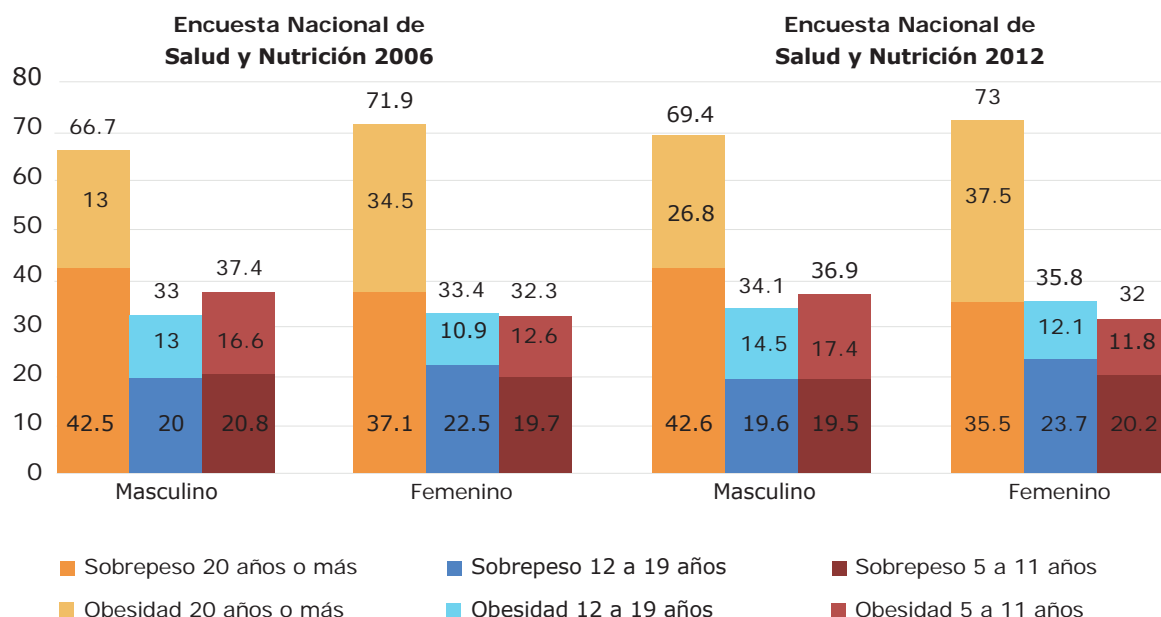
d) El estado nutricional de los mexicanos ha empeorado.

La desnutrición ocurre durante la gestación y los primeros dos años de vida, los famosos primeros 1,000 días. (Matorell, R. *et al.* 2010, citado por Shamah, *et al.* 2013). De acuerdo con los datos de las encuestas nacionales en nutrición y en salud y nutrición analizados por Shamah, *et al.* (2013), entre 1988 y 2012, las prevalencias de las tres formas de desnutrición en menores de cinco años de edad han disminuido en forma notable. Las de bajo peso para talla (emaciación) y bajo peso para la edad disminuyeron a una cuarta parte de las estimadas en 1988 y alcanzan niveles de 1.6% y 2.8% respectivamente.

La desnutrición crónica (baja talla para la edad) disminuyó a la mitad de la prevalencia en 1988 gracias a la atención que se le dio a la prevención en programas de salud, nutrición y desarrollo social; sin embargo, sigue siendo elevada (13.6%), lo que equivale a casi 1.5 millones de menores de cinco años. Y es más acuciante en poblaciones indígenas en donde la prevalencia de desnutrición crónica se redujo de 55% en 1988 a 33.1% en 2012. Es decir, la atención a la desnutrición crónica es una asignatura pendiente.

La malnutrición dominante en México es el sobrepeso y la obesidad como puede apreciarse en el gráfico 2. Es un fenómeno creciente que se presenta en niños, adolescentes y adultos, tanto hombres como mujeres. Entre niños de 5 a 11 años y adolescentes de 12 a 19 años la proporción total de sobrepeso y obesidad es similar: 35%. La proporción es el doble entre adultos: 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres tienen exceso de peso. La población adulta con sobrepeso y obesidad consume alrededor del 70% de las kilocalorías disponibles. Se ha documentado ampliamente el efecto que tiene la obesidad en la calidad de vida de las personas por el aumento de enfermedades crónicas no transmisibles y sus consecuencias en el sistema de salud (Rivera, Hernández, Aguilar, Vadillo & Murayama, 2012).

Gráfico 2. México: sobrepeso y obesidad por grupo de edad y sexo de acuerdo con los criterios propuestos por la OMS



Fuente: Elaboración propia con base en Shamah, *et al.*, (2013).

¿Cómo llegar a la meta de mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de la población hacia 2030? Obstáculos y cambios necesarios

Dada la dimensión del problema: una quinta parte de las personas sin acceso a alimentos suficientes y de calidad, 1.5 millones de niños desnutridos, 35% de niños y adolescentes de ambos sexos con sobre peso y obesidad y alrededor del 70% de los adultos que padecen el mismo problema, cabe preguntarse si es posible y cómo reducir la carencia alimentaria, mantener la tendencia en la reducción de la desnutrición y revertir la de sobrepeso y obesidad.

a) Sobre los determinantes del acceso y el consumo de alimentos

Los determinantes del acceso y el consumo de alimentos indican claramente que no hay una respuesta única. Entre el acceso y el consumo intervienen factores de naturaleza distinta, de tal forma que el acceso depende de precios, ingresos y disponibilidad física; el consumo

no es sólo función de los precios y el ingreso. Depende también de variables como la información sobre la calidad de los alimentos, una dieta adecuada (con la publicidad jugando un papel preponderante), el tiempo disponible en las familias, las condiciones laborables de los miembros del hogar, factores de diferenciación social (prestigio) culturales (distribución de los alimentos en el hogar). De tal forma que la decisión sobre el consumo deja de ser individual (maximizar la utilidad según el precio y el ingreso), para convertirse en una problemática colectiva (Santos, 2014).

b) Sobre los determinantes del consumo y el estado nutricional

La combinación de los cambios en la dieta, con un consumo excesivo de alimentos de alta densidad energética, alto consumo de bebidas azucaradas⁶, grasas, bajo consumo de frutas y verduras y poca actividad física son determinantes en el aumento de la obesidad y el sobre peso. La elección de lo que se come

⁶ El consumo de bebidas con edulcorantes no es solución. Ciertamente no agregan energía de kilocalorías, pero tienen otros efectos secundarios negativos.

va asociada con la relación entre ingresos y precios de los alimentos, con la salvedad de que los alimentos de bajo costo por caloría generalmente tienen menor densidad de nutrimentos por caloría y mayor densidad energética (Rivera, Hernández, Aguilar, Vadillo & Murayama, 2012). Eso explica en parte que las tasas de sobrepeso sean similares por deciles de ingreso.

En cambio, la desnutrición va más de la mano de la pobreza y la baja escolaridad de las madres.

c) Abordarlos con visión estratégica y complementaria

Se pueden identificar acciones a tomar en el campo de cada determinante reconocida; sin embargo, más que en forma aislada, tendría que diseñarse una política alimentaria y un plan de acción estratégico conjunto multidisciplinario -con responsabilidades sectoriales- de largo plazo y metas intermedias respaldadas por un presupuesto, para darle seguimiento y evaluar el impacto.

Tres variables son cruciales para estimar la viabilidad del cambio que se pretende en el acceso a los alimentos sanos y en la nutrición: i) el aumento en el ingreso de las personas, principalmente por el salario, ii) la factibilidad de modificar las distorsiones en el consumo que se asocian al patrón actual, independientemente de las elecciones individuales; iii) la orientación y educación nutricional, cuya responsabilidad se ve difuminada en el espectro de la salud y la educación; y iv) la atención en salud.

i) El aumento del ingreso. Las previsiones del bajo crecimiento de la economía para los próximos años son poco alentadoras en términos de la creación de empleos y aumento de los salarios. Esta es una restricción crítica para mejorar el acceso a los alimentos; pese a que se ha revertido la tendencia al alza de los precios de los alimentos en los mercados internacionales, su nivel es alto con relación a la década de los noventa, y los precios de los

alimentos de menor calidad nutricional son, en general, más bajos.

Una opción que ha funcionado en otros países, aunque de manera limitada, es la promoción de la agricultura urbana para abastecer sobre todo de hortalizas y enriquecer la dieta de las familias de menores ingresos y de aquéllas que buscan la calidad de a los alimentos. Hay esfuerzos localizados en el país cuyo impulso en escala, siempre que cuente con semillas, asistencia técnica y monitoreo, es factible. Una limitante para su implementación es el tiempo disponible de las familias y su elección estará condicionada por la convicción sobre el resultado esperado.

En el medio rural, el apoyo a pequeños productores para la producción de alimentos crearía una fuente de aprovisionamiento de los mercados locales y un aumento en los ingresos de los productores.

Para las familias de menores ingresos, las transferencias condicionadas siguen siendo una opción real. Su limitante es el tipo de acceso a ciertos alimentos, de larga vida y pocos alimentos frescos que dan calidad a la dieta. Si bien es complejo y requiere inversiones de largo plazo, sobre todo en asistencia técnica en el medio rural, es indispensable dar el salto de la "protección" a la "producción". Lleva tiempo, pero bien diseñado e implementado, puede ser más sostenible.

ii) Modificar las distorsiones en el consumo es igualmente complejo y abarca prácticamente a todos los niveles de ingreso, aunque en diferentes modalidades. En este caso, el ingreso no es el factor determinante, que por supuesto, cuenta por la elasticidad precio de los alimentos, sino la información y aspectos sociales y culturales que asocian cierto tipo de consumo con un mejor status, no necesariamente mejor nutrición.

La construcción del actual patrón de consumo es un fenómeno global, resultado de años de interacción y comunicación entre distintas sociedades y, sobre todo, de la penetración de la industria agroalimentaria que en el procesamiento de alimentos

preparados para facilitar el trabajo doméstico, fue incorporando sodio, azúcar, edulcorantes, saborizantes artificiales, grasas y aumentando el contenido de calorías “vacías” de fácil consumo y que abarca alimentos para niños menores de dos años, escolares, adolescentes y adultos. De igual forma, la producción pecuaria tiende a volverse más intensiva, siguiendo esquemas industriales, con efectos negativos en la calidad del producto.

La reacción de los consumidores organizados ha jugado un papel importante en la reconducción de algunos procesos industriales con innovación tecnológica para garantizar calidad para el consumidor, respaldados, aunque no siempre, por las autoridades.

Con todo, y pese a la existencia de nuevas normas sobre etiquetado sobre información nutrimental en los alimentos, la población está desinformada. Se reducen las porciones de refrescos y alimentos empacados para consumo de niños en las escuelas, pero no se eliminan para sustituirlos por agua natural y productos frescos. Sin agua potable -no embotellada- es difícil imaginar un escenario de menor consumo de refrescos.

La canasta básica de referencia para determinar la línea de Bienestar Mínimo es eso, una referencia. Los consumidores conocen poco de su composición y de los fundamentos para su elaboración. Se cuenta con “el plato del buen comer” con tres grupos de alimentos: cereales y tubérculos, verduras y frutas, y leguminosas y alimentos de origen animal (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2016)⁷. También se escuchan mensajes en los medios para “bájale el consumo de...” “aumenta el de...”. La pregunta es ¿ayuda al consumidor cuando elige qué comprar o qué comer? Siguen haciendo falta orientaciones más precisas sobre qué consumir.

El aumento en el consumo de productos de origen pecuario se vincula con un mayor bienestar y es una muestra de mayor capacidad de compra. Los precios relativos han inclinado

el aumento significativo de carne al consumo de pollo y huevo. Sin embargo, no se difunde información sobre parámetros de lo que sería un consumo suficiente o recomendable de carne.

Una intervención con gran potencial de efecto masivo son los comedores o cafeterías institucionales públicos y privados: en las escuelas de tiempo completo, los internados, universidades, centros de trabajo (y su promoción en donde no existen), en donde estudiantes, trabajadores y empleados puedan tener acceso a una comida digna, de calidad, nutritiva y de bajo costo con la orientación de especialistas en nutrición. Sería una acción positiva con tres efectos: reducir el gasto en alimentos fuera del hogar, mejorar la calidad de la alimentación y reducir el riesgo a la salud de la comida callejera. Supone una inversión compartida entre el usuario -no necesariamente superior al gasto actual en alimentos no nutritivos y negativos para la salud-, el presupuesto federal en las entidades públicas, y de las empresas privadas para sus empleados y trabajadores.

Aquí el tema crítico parece ser de tipo logístico. Las buenas intenciones de un buen contenido nutricional de las comidas institucionales exigen un esfuerzo enorme de logística que no puede depender únicamente de la participación social. Se trata de un esfuerzo compartido. En la medida en que el costo se transmite a la sociedad -las madres de familia trabajando sin remuneración en comedores escolares, por ejemplo- tiene un futuro de poca factibilidad dadas las necesidades de los hogares, pese a las buenas intenciones.

iii) La orientación y educación nutricional. La experiencia propia y la de otros países como Chile, confirman que reducir la malnutrición requiere de información detallada, de investigación sobre las condiciones locales de salud y nutrición de las personas y de acompañamiento en intervenciones complejas con educación, orientación y atención en salud para impactar en la malnutrición. La desnutrición, el sobre

⁷ Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005.

peso y la obesidad no son resultado de la decisión individual de las personas, sino un asunto social de salud pública. Se requieren acciones coordinadas, pero sobre todo, claridad en las responsabilidades, articulación entre compromisos, metas, presupuesto, seguimiento y evaluación.

iv) En el caso de la desnutrición crónica infantil, los primeros 1,000 días del niño a partir de la concepción son clave, y la salud de la madre es un factor decisivo. Está ampliamente documentada la posibilidad de prevenir la transmisión generacional de la desnutrición a través de la atención de la salud de la madre, así como el papel decisivo que juega la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida del niño y la alimentación suplementaria posterior. Si bien la decisión de la madre es individual, la promoción de la lactancia materna exclusiva es una intervención de salud pública que requiere mantenerse activa para reducir la prevalencia de 13% de desnutrición crónica. (Bhutta, *et al.* 2008).

Para combatir el sobre peso y la obesidad, el gobierno ha formulado varias propuestas desde principios de siglo en que se fue haciendo evidente la dimensión del problema. En 2010 la Secretaría de Salud presentó el Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA), y en 2013, la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (Secretaría de Salud, 2010, 2013). Los objetivos del primero son explícitos y están claramente definidos en comparación con el segundo que promueve intervenciones más de tipo comunicacional. Desafortunadamente los compromisos de las entidades públicas quedaron cortos con relación a los objetivos y tuvieron pocos resultados. Parte de la explicación fue la falta de recursos financieros; también cuenta la inexistencia de obligatoriedad y sanciones (El poder del consumidor, 2012). En definitiva, los 10 objetivos del ANSA siguen siendo válidos: en síntesis, aumentar la actividad física de las personas, reducir el consumo de grasas y azúcar, dotar de agua potable a las escuelas y centros laborales, aumentar

el consumo de frutas, verduras y fibra, y sobre todo, mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas de la población sobre una dieta correcta. La propuesta es convertir la prevención y reducción de la obesidad en política de Estado, con responsabilidades claramente establecidas, compromisos y presupuestos.⁸

Promover la agricultura sostenible: incrementar la productividad y el ingreso de los pequeños productores agropecuarios

En este apartado veremos las consideraciones de estímulo a la producción, sin perder la perspectiva de que se trata de una parte integral de la meta de poner fin al hambre y conseguir la plena seguridad alimentaria en el plazo que media entre el 2015 y el 2030 (correspondiente a la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030))⁹. Para ello, se propone estimular la productividad e ingresos de los pequeños agricultores familiares, privilegiando prácticas de agricultura sostenible y resiliente que “contribuya al mantenimiento de los ecosistemas y fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático”. De acuerdo a la ADS 2030, esto debe lograrse tomando en cuenta la necesidad de mantener la biodiversidad, en particular la de la genética de las semillas. Todo esto reclama inversiones, una mayor dotación de bienes públicos, sobre todo infraestructura, extensión, tecnología e investigación agrícola aplicada. Pero también exige incorporar prácticas agronómicas que incidan en una mayor conservación de agua, suelos y recursos naturales en general. La

8 Considérese, por ejemplo, que el impuesto de un peso por litro de refresco vendido que entró en vigor en enero de 2014 con el objetivo implícito de reducir el consumo se destinarían a la dotación de agua potable en las escuelas. Se estima que desde su aprobación se han recaudado 50 mil millones de pesos, pero no se conoce su destino. En el presupuesto de egresos de 2016 se asignaron 590 millones de pesos al programa de prevención de sobre peso y obesidad.

9 Esta sección -salvo la referida a “sistemas agrícolas sostenibles”- está basada en parte en el trabajo Agricultura y alimentación en México: evolución, desempeño y perspectivas.

frontera agrícola no deberá crecer a costa de la biodiversidad y esto requiere de estrategias territoriales claramente diferenciadas.

En México, esta meta, aunque ambiciosa, parece posible de alcanzar en un plazo de 15 años, como el que contempla la ADS 2030, pero en todo caso, se trata de un esfuerzo importante que debe sostenerse tenazmente en el tiempo y en diversos ámbitos (Brambila, Martínez, Rojas, Martínez & Pérez, 2015). Aquí presentamos una estrategia para hacer posible la meta, vinculándola desde luego, a la de seguridad alimentaria y también reforzando de manera recíproca las de disminución de la pobreza y la desigualdad, entre otras. La estrategia se centra en el objetivo de incrementar sensiblemente la producción de alimentos y hacerlo de modo tal que descansa sobre todo en el incremento de la productividad de los pequeños productores y sus ingresos, a fin de que, eventualmente, éstos se pudieran verse duplicados en el lapso señalado de 15 años¹⁰. En el caso de México, como vimos, la ingesta media calórico- proteica rebasa ostensiblemente la establecida como mínima por la FAO (Flores, 2013), pero más allá de los promedios existen poblaciones vulnerables de precaria seguridad alimentaria y deficiencias nutricionales, justo en zonas de alta marginación con claro potencial productivo. En este sentido, las metas combinadas de producción-productividad, deben enfocarse hacia dichos grupos, ésta será la "Población Objetivo" (PO) de la estrategia productiva, si bien es evidente que la estrategia de seguridad alimentaria cubre, por el lado de la demanda, a un universo muchos más amplio de consumidores.

Una combinación de aumento en las superficies cultivadas, pero sobre todo de incremento sostenido en la productividad por trabajador y por unidad de superficie, harán posible alcanzar las metas de producción y productividad; sin embargo, esto debe estar sujeto a determinadas condiciones y características que aseguren la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y un estricto

¹⁰ Para lo cual, éstos deberían de crecer a un promedio anual cercano al 5%.

cuidado y conservación de la biodiversidad.

Breve perfil del sector agropecuario

Para la mitad de la segunda década del siglo XXI, y no obstante un mercado interno de más de 120 millones de habitantes, el sector agropecuario mexicano seguía creciendo lentamente¹¹ y privilegiando al sector agroexportador, sobre todo de frutas y hortalizas, a la vez que se importan grandes cantidades de alimentos. La estructura productiva del sector agrícola mexicano se mantiene muy similar a la que existía hace 25 años, cuando arrancan las reformas neoliberales que siguen vigentes en lo esencial. El maíz sigue siendo el principal cultivo en México, tanto en su participación en el área sembrada (alrededor de 50% del total agrícola) como en el valor de la producción (34% del total agrícola).

Si bien México es ya un productor de gran relevancia mundial, su sector agropecuario¹² como tal, aporta poco menos del 4% del PIB. Sin embargo, incluye a casi el 13% de la fuerza de trabajo,¹³ lo cual muestra su rezago general en términos de productividad. La enorme dualidad o, si se quiere, heterogeneidad del sector no solo persiste, sino que sorprendentemente crece y la pobreza rural sigue siendo tan agobianate como siempre. Como veremos adelante, la base material que sustenta la producción se sigue erosionando: Más de la mitad del agua usada para riego se desperdicia por prácticas obsoletas y dispendiosas;¹⁴ los acuíferos siguen siendo sobreexplotados y el suelo continua degradándose de modo alarmante; una proporción notable de la tierra bajo diversas formas de explotación, ha menguado

¹¹ De 2003-2013 la tasa media de crecimiento anual del PIB de las actividades primarias del sector agropecuario respectivamente, fue de apenas del 1.4% .

¹² Si se incluyen en la producción del sector a la agroindustria y la porción agroalimentaria de los servicios, el peso agregado en la economía es mucho mayor, hasta de un 7.1%.

¹³ Y en el medio rural vive alrededor del 23% de la población total.

¹⁴ Prácticas de irrigación insustentables como "entarquinamiento" el "rodado", etc.

la biodiversidad y cobertura natural de los suelos.

La Población Objetivo en la estrategia productiva del ODS 2

La estructura de tenencia de la tierra y producción en México se expresa en la presencia de dos polos de productores agrícolas: Un pequeño núcleo de productores modernos y altamente capitalizados, frente a otro polo mayoritario de productores minifundistas, generalmente de agricultura familiar, precaria y en situación de pobreza; entre estos dos polos, existe desde luego un amplio grupo de agricultores medianos o en transición hacia formas más modernas y mercantiles de producción. Es una estructura agraria marcadamente desigual o, "bimodal"¹⁵ como se le conoce en la literatura especializada. La llamada "propiedad social": Ejidos (43%) y comunidades (9%) ocupan ligeramente más e la mitad del territorio y una abrumadora mayoría de las unidades de producción, alrededor del 80% son minifundios pequeños de escasa rentabilidad, dedicadas todavía a la producción de autoconsumo, sobre todo de maíz.

La PO sería la beneficiaria principal, mas no exclusiva de las medidas que aquí proponemos. En esta franja no solo se encuentran los productores más desfavorecidos y el mayor número de habitantes en situación de pobreza y carencia alimentaria del país, sino que ahí también se encuentra un gran potencial productivo que no ha tenido acceso a estímulos, insumos estratégicos y crédito para modernizar sus unidades productivas, incrementando sus rendimientos y producción. Esta PO incluye a los productores familiares y "semifamiliares"¹⁶, así como a productores medianos o "rancheros". En un rango que va desde menos de 2 a 20 ha. Utilizando el

enfoque de agricultura familiar de Yúnez, Cisneros y Meza (2013), serían de "agricultura familiar" el 57.9% de las 5.5 millones de unidades de producción agropecuaria y forestal contabilizadas por el Censo Agrícola Ganadero y Forestal de 2007 (CAGF), en tanto que usan el 50% o más de trabajo familiar, la mayoría de las cuales se ubicarían en las regiones centro y sur-sureste del país.

Esta propuesta de PO se complementa con otra, relativa a darle una clara expresión territorial a nivel de los territorios o localidades específicas. Los pueblos medianos y grandes en nuestro país son muy a menudo "pueblos agrícolas" y es necesario habilitarlos, equiparlos con infraestructura y alentar en ellos la formación de verdaderos "clústeres" de actividades agroindustriales, integrarlos a cadenas de valor que le den salida y precios justos a la producción agrícola. "Insistamos pues en el crucial valor de lo local: si bien las pequeñas unidades familiares a la corta o a la larga, para permanecer y prosperar, deberán enfrentar por sí mismas o bajo diversas formas de asociación a los grandes mercados nacionales y aún externos, su nexo primordial y primario debe partir de los mercados locales y no romper con su cultura alimentaria y los productos regionales o locales; Ésta es la idea central de los "circuitos cortos" y de los llamados Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL). En la realidad, muchas unidades de subsistencia no están cerradas sobre sí mismas, sino que participan activamente de pequeños mercados locales" (Luiselli, 2015). Las distintas formas de tenencia podrán converger en un clúster y a su vez, deberán "anclarse" en diversos pueblos y pequeñas ciudades rurales ya existentes, mismas que deberán equiparse para fomentar escalas suficientes y eficiencia competitiva.

¹⁵ Véase Luiselli Cassio "Los desafíos del Nuevo Marco Normativo agrario" 1992, Revista Estudios Agrarios No2. Procuraduría Agraria, México

¹⁶ Quiere decir que pueden incluir, temporal o permanente, a otros trabajadores; por ejemplo, el caso de los avecindados en las parcelas ejidales.

Sistemas agrícolas sostenibles a 2030: Frontera agrícola y preservación del capital natural

Alejandro Mohar Ponce y Mauricio Galeana Pizaña*

La Frontera Agrícola de México se estima en casi 32 millones de hectáreas, pero en muchas regiones y zonas del país presenta diversas modalidades e intensidades de inestabilidad. En algunas regiones ha crecido a costa de valiosos ecosistemas y biodiversidad. La cifra agregada no expresa cabalmente lo que sucede en el conjunto del territorio.

Un desafío mayor es lograr aprovechar plenamente la Frontera agrícola real (en uso y potencial), o sea, hacer uso de las tierras aptas para la producción de alimentos; y a la vez, contener contundentemente su expansión hacia extensiones no aptas y de valor ambiental por su cobertura de vegetación. En otras palabras, en términos de las metas de producción y productividad,

el reto mayor para 2030 es abatir la tensión entre producción de alimentos y preservación del capital natural, lo que requiere de políticas públicas capaces de lograr una diferenciación territorial muy precisa.

La estimación espacial de la tensión entre sistemas productivos y capital natural no puede basarse en promedios bajo una lógica contable; resulta indispensable un análisis espacial que identifique los cambios entre categorías de usos de suelo y de vegetación.¹⁷

La aproximación “contable” nacional, aún en el caso de una sola fecha arroja cifras poco consistentes, como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1. Superficie agrícola (ha) según categoría y fuente (2007)

Agricultura Serie IV ^a	Superficie sembrada ^b	Superficie sembrada (todos los cultivos y ciclos) ^c	Superficie Agrícola ^d	Superficie no sembrada ^d	Superficie dejada en descanso ^d
32,267,862	21,733,229	21,733,299	29,902,091	7,378,577	1,863,145

Fuente: Elaboración propia con base en (a) Datos de Conabio de la serie IV del INEGI; (b) Consulta en línea del SIAP; (c) INEGI (2012) El sector alimentario en México y; (d) INEGI (2007) Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2007. Todos los datos, para el año 2007.

Estos indicadores no permiten explicar las cifras de deforestación, inclusive las oficiales; tampoco visualizan geográficamente la dinámica de la frontera agropecuaria, independientemente de fenómenos de no siembra, descanso o abandono. Es decir, no dan cuenta de fenómenos de expansión y de contracción en las regiones del país.

Una aproximación orientada por el

análisis espacial de los cambios¹⁸ entre categorías de usos de suelo y de vegetación, se presentan en el cuadro 2.

* Investigadores del CentroGeo, Centro Público de Investigación en Geografía y Geomática, Sistema CONACYT.

¹⁷ Stephen Jay Gould: “We can only understand trends properly if we map expansions and contradictions in variation among all items in systems, and cease to focus on the march of mean or extreme values through time”.

¹⁸ A partir del mejor insumo con que cuenta el país: las denominadas Series I a V de Usos de Suelo y Vegetación, INEGI.

Cuadro 2. Agricultura: uso del suelo y vegetación

Indicadores preliminares	Serie 1 a 2	Serie 2 a 3	Serie 3 a 4	Serie 4 a 5
Agricultura	1976-1993 17 años	1993-2002 9 años	2002-2007 5 años	2007-2011 4 años
Aprox. Promedio anual	Promedio anual miles has	Promedio anual miles has	Promedio anual miles has	Promedio anual miles has
Expansión Total	425	525	517	444
Entre sistemas productivos: pastizales incluidos	86	137	146	131
A costa de vegetación primaria	95	101	61	39
A costa de vegetación secundaria	113	144	152	116
A costa de matorrales	95	93	86	94
A costa de pastizales naturales	35	50	72	64
Subtotal vegetación	338	388	371	313
Contracción Total	243	330	307	308
Cambio a pastizales incluidos	48	96	81	49
Cambio a vegetación primaria	35	45	37	34
Cambio a vegetación secundaria	70	106	102	71
Cambio a matorrales	40	46	35	87
Cambio a pastizales naturales	19	22	24	18
Pérdida por urbanización	31	15	28	51
Subtotal vegetación	164	219	198	209

Fuente: Elaboración propia con base en la Plataforma Geoweb para la Red de Desarrollo en Sustentabilidad Alimentaria.

Estos resultados muestran cambios sustantivos de la frontera agropecuaria en diversas regiones y zonas específicas; los cambios son de expansión en unas y de contracción en otras. Salvo los casos derivados de prácticas agrícolas (tierras en descanso), altamente focalizados en el país, resulta que ambos fenómenos son evidencia de pérdida o degradación de recursos naturales: tanto en la cobertura de vegetación, como en el abandono de tierras por degradación, por flujos migratorios, o por situaciones de inseguridad. Resulta pertinente complementar esta evidencia con los siguientes dos hallazgos:

1. El análisis de la permanencia geográfica 1976-2011 (35 años) de las principales categorías: vegetación primaria, vegetación secundaria, matorrales y sistemas productivos, brinda los datos duros que se muestran en el cuadro 3.

Los datos son contundentes: sólo permanece del orden del 55% de la vegetación primaria; la secundaria alcanza un poco más del 60%. Los datos de permanencia de sistemas productivos no son positivos en ese largo periodo de 35 años, casi 10 millones de hectáreas ya no se dedican a ganadería o agricultura.

Varias aproximaciones: i) la pérdida de vegetación se explica esencialmente por cambio de uso de suelo hacia sistemas productivos; al respecto se cuenta con una gama de evidencias sólidas, en particular, los datos del cuadro 2 que muestran la expansión a costa de la vegetación; ii) la frontera agropecuaria es estable en casi 32 millones de hectáreas (has); pero en muchas regiones y zonas del país presenta diversas modalidades e intensidades de inestabilidad.

Cuadro 3. Análisis de permanencia geográfica (1976-2011)

	Superficie en 1976	Superficie en 2011 (permanencia)	% territorio nacional	% Permanencia desde
Permanencia de vegetación primaria	60,951,817	33,411,900	17.1	54.8
Permanencia de vegetación secundaria	27,773,964	17,040,888	8.7	61.4
Permanencia de matorrales	59,790,354	49,296,798	25.2	82.4
Permanencia de sistemas productivos	40,381,134	31,984,594	16.3	79.2
Total	188,897,269	131,734,181	67.3	277.8

Fuente: Elaboración propia con base en las Series de Uso de Suelo y Vegetación I (1976) y V (2011).

2. Se identificaron las zonas dedicadas a sistemas productivos que se mantuvieron estables en 2002 y 2011 (una modalidad de permanencia reciente) y suman casi 13 millones has, mismas que en el año 1993 estaban cubiertas de vegetación primaria o secundaria. Es decir, a lo largo de 9 años se perdieron 13 millones de has de cobertura vegetal, se transformaron en sistemas productivos que presentan cierta estabilidad/consolidación: han permanecido del 2002 al 2011. O sea, por lo menos, una buena parte del capital natural se perdió para fines alimentarios principalmente. Ambos hallazgos se complementan; no sólo ratifican pérdidas, brindan más elementos de la persistencia de retos mayores (desvanecidos en la agenda nacional), para cumplir el compromiso vinculante del país relativo al ODS 2 en su meta 2.4: sistemas agrícolas sostenibles 2030. Por un lado, persiste una sustantiva pérdida y degradación de la vegetación por falta de consolidación y contención territorial de la frontera productiva; y por otro lado, también el país presenta pérdida muy sustantiva de superficie de uso productivo: del orden de 8.5 millones de has.

Esta evidencia perfila la necesidad de que el país cuenten con los instrumentos jurídicos y de política pública indispensables para aprovechar plenamente la frontera agrícola real (en uso y potencial), es

decir, hacer uso de las tierras aptas para la producción de alimentos; y a la vez, contener contundentemente su expansión hacia extensiones no aptas y de valor ambiental por su cobertura de vegetación. En términos más específicos, la consolidación de sistemas productivos sostenibles es central para la problemática alimentaria y la imperiosa necesidad de preservar los recursos naturales del país; y exige atender bajo nuevas formulaciones y enfoques, en especial con políticas diferenciadas territorialmente acordes con la dinámica espacio-temporal de la agricultura, con un total énfasis en el abatimiento de sus afectaciones ambientales (principalmente, pérdida y degradación del capital natural) en las diversas regiones del país. Y estos procesos de reforma en la gestión pública deben partir de una identificación de zonas críticas por tensión entre producción de alimentos y preservación del capital natural.

Los Suelos y su conservación

La erosión y degradación de los suelos es ya un serio problema en México. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2012) estima que el 46% de los suelos del país presenta algún grado de degradación, ya sea por erosión o empobrecimiento de nutrientes y composición química. La degradación se debe en general a prácticas agrícolas o de riego insustentables, o al sobrepastoreo. Esto debe detenerse con sentido de urgencia.

La estrategia que proponemos considera prácticas y políticas para la restauración y conservación sustentable de suelos degradados y afectados por la erosión¹⁹. Entre otras, destacan la sustitución de prácticas como “roza-tumba-quema” con la “labranza mínima o de conservación”, la rotación y convivencia (entrevero) de diversos cultivos. Los sistemas llamados “agro silvopastoriles” son, en diversos ecosistemas muy diversos, una solución adecuada. Esto les dará más resiliencia a los sistemas productivos. Recuperar suelos y ecosistemas, en zonas de poca o ninguna vocación agrícola es también fundamental. Por eso los estímulos a los servicios ambientales en áreas de minifundio con suelos muy degradados, desertificado o deforestado, son necesarios y a la larga más útiles que los meramente productivos a corto plazo, que van disminuyendo rápidamente su utilidad marginal.

Servicios ambientales, el medio rural y las zonas de minifundio

Los ecosistemas proveen de valiosos servicios ambientales, que son crecientemente aceptados y reconocidos como eficaces instrumentos de desarrollo y de políticas públicas. El pago por servicios ambientales debe otorgarse a quienes conserven la biodiversidad, recursos ecosistémicos como

¹⁹ Existe un programa que deberá expandir su intensidad y cobertura: El Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), que entre otros tiene un componente para el desarrollo de energías alternativas

bosques, selvas, manglares y aún desiertos. También a quienes participan en programas de restauración ambiental, como la recuperación de suelos y de cubierta vegetal natural y que además protejan cuencas hidrográficas. Así, se puede pagar el servicio ambiental por recuperar tierras degradadas directamente o por incorporar a la producción especies vegetales que coadyuven a fijar suelo. Por el contrario, no puede permitirse incentivar la producción en zonas ya erosionadas o la deforestación misma, lo que debe considerarse como un estímulo perverso. Es así que se deberá pagar (como servicios ambientales) a dueños de minifundios muy degradados y erosionados: se estimula no producir, para poder reconstituir sus suelos.

Estrategias frente al cambio climático y el sector agropecuario

Los efectos del cambio climático se pueden ya observar en el territorio mexicano: aumenta la frecuencia de fenómenos climáticos extremos y localizados, como huracanes, tormentas de inusual intensidad, heladas o sequías marcadamente prolongadas. Los productores campesinos tendrán mayores dificultades para adaptarse y mitigar su impacto. Existen costos crecientes por los daños de estos fenómenos y el gobierno ya los enfrenta a través de recursos extraordinarios del Fondo para Desastres Naturales (FONDEN)²⁰. Por otra parte, se irá alterando la duración de la estación climática de maduración y cultivo y los procesos de polinización y fotosíntesis. El maíz y otros cultivos básicos son particularmente vulnerables y sus rendimientos podrían afectarse negativamente. Es por esto esencial que se mantenga y aun incremente el apoyo y la investigación genética del maíz por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y otras instituciones públicas de investigación; se trata de un asunto de seguridad nacional.

Se debe tener presente que los sectores agropecuario y forestal contribuyen de manera

²⁰ El FONDEN forma parte de la Coordinación Nacional para la Protección Civil, dentro de la Secretaría de Gobernación.

importante a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)²¹ por causa de la ganadería y la propia agricultura extensiva. Por otro lado, las superficies boscosas son inmejorables “sumideros de carbono” al absorber el bióxido de carbono (CO₂) y la reforestación debe formar parte de las estrategias de la adaptación y mitigación al cambio climático; debe verse como un valioso servicio ambiental. En suma, se requiere de una estrategia completa para enfrentar la nueva realidad del calentamiento global, mitigando su impacto y adaptándonos al mismo con medidas como la construcción de infraestructura *ad hoc*, la investigación agronómica específica, así como de proyectos productivos específicos y adaptados a las distintas regiones agroclimáticas de México o de un mejor y sustentable manejo del agua, pequeñas obras de infraestructura agrícola e hidráulica.

El agua y el riego

Como en todo el mundo, la agricultura en México es el mayor consumidor de agua: el 77% se destina al riego y fines agropecuarios, pero, de modo alarmante, cerca de la mitad de dicha agua se desperdicia. Más preocupante aún es que, por lo menos, la tercera parte de los acuíferos del país están sobreexplotados. Por otra parte, la productividad del agua es baja, medida por metros cúbicos utilizados por tonelada de producto obtenido²². Ante los desafíos del cambio climático, los márgenes de acción se estrechan, pues si por un lado es necesario aumentar la disponibilidad de agua para cultivo, ésta viene menguando en algunas regiones importantes, como en el norte del país, en parte por usos insustentables que llevan al agotamiento de los mantos freáticos y en parte porque el régimen de lluvias se está alterando.

Aquí hacemos algunas propuestas en torno al agua y el riego, que apuntan a la sustentabilidad y frugalidad en su uso. Tienen que ver con nuevas prácticas de riego

²¹ Principalmente el (CO₂); Metano (CH₄) y Óxido Nitroso (N₂O).

²² Entre el 37% y el 57% dependiendo de las unidades de riego consideradas.

sustentables y con medidas para detener y revertir la sobre explotación de acuíferos, estimulando el cambio tecnológico y el ahorro, desfasando subsidios insustentables como los de la tarifa 09 de electricidad que subsidia el uso de electricidad para bombeo de aguas freáticas. También se requiere rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica y la propiamente agrícola; esto debe ir de la mano con la expansión de la tierra bajo cultivo y el aliento a un patrón de cultivos cuyo costo refleje el verdadero costo del agua. Los bosques pueden considerarse como verdaderas “fábricas de agua” y, como vimos, su protección y conservación es necesaria para el ciclo del agua, además de su aporte en biodiversidad y otros servicios ambientales.

La estrategia para aumentar la productividad y la producción

Esencialmente, la estrategia propuesta -con prioridad, pero no limitada a la PO- tiene los siguientes ejes: la difusión de una combinación de bienes o insumos de apropiación privada, disponibles en el mercado con o sin subsidios, la construcción de mejor infraestructura rural -caminos secundarios, bordos, represas, bodegas, etc.- y, sobre todo, de una mucha mayor dotación de bienes públicos, provistos por el gobierno. Asimismo, se hará necesario una nueva y vigorosa política de crédito hacia los pequeños productores de agricultura familiar o “semifamiliar”; así como estrategias “hacia adelante” en las cadenas de valor, para garantizarles un mayor ingreso en las fases de transformación, comercialización y distribución. Es importante visualizarlos también dentro de la estrategia de mejoramiento de suelos y las estrategias de conservación de agua y riego sustentable. Esencialmente:

a) Insumos estratégicos

La estrategia productiva que proponemos, se sustenta en una combinación de insumos

críticos, a definir, en consulta estrecha con los productores. Estos insumos, así como la optimización de prácticas agrícolas locales, deberán detonar productividad (y producción) a la vez que tomarán en cuenta las diferencias agroecológicas regionales y aún locales. Se trata esencialmente de combinaciones de semillas, fertilización y manejo de plagas, adaptados a los climas, suelos y usos de las regiones ecológicas de México; aquí solo damos una descripción de los mismos.

i) Semillas

La oferta oportuna y variada de semillas criollas (y mejoradas) está en la base de esta propuesta de aumento a la productividad y la oferta agrícola. Las semillas son, sin lugar a duda, el más básico y estratégico de los insumos agrícolas, y también el más económico. Las semillas suelen y deben ser propiedad de los propios campesinos productores. En México, sobre todo las semillas de maíz, guardan una muy particular relevancia, por ser este país su cuna, así como de muchos otros cultivos de importancia. El rendimiento físico y el retorno económico de los demás insumos -agua, fertilizante, herbicidas, mecanización, etc. está en función de la calidad y aplicabilidad de las semillas. Es por esto que se debe vigorizar la industria nacional de semillas cuya producción local ha caído muy sensiblemente. Se debe ir más allá del virtual oligopolio en su producción y distribución, toda vez que existen muchas variedades de semillas criollas y notables condicionantes regionales. No hay razón alguna para cambiar la independencia y la propiedad de las semillas, por una dependencia onerosa a semillas suministradas por dos o tres grandes empresas.

El uso de las semillas mejoradas en México todavía no es muy difundido; la gran mayoría sigue utilizando semilla criolla para sus siembras. Si bien el 70% del maíz sembrado en México procede de los propios campesinos, esto está cambiando y cada vez más son las grandes empresas de semillas las proveedoras, sobre todo de variedades comerciales.

Es indispensable asegurar un vigoroso resurgimiento de la industria nacional de semillas, con estrategias regionales o estatales de oferta y distribución. Esto requiere de estimular la creación de diversas empresas regionales de semillas (con capital público y social), que atiendan a las condiciones locales. En todo caso, no se puede prescindir de unificar las políticas en materia de semillas a través de un órgano colegiado o consejo regulador de la industria nacional de semillas mejoradas. Esto debe estar estrechamente vinculado al fortalecimiento del INIFAP, pues se requiere de un proceso continuo de investigación aplicada, local y continua para asegurar un abastecimiento puntual y suficiente de semillas a los productores. Para lograr las metas de producción y productividad de la estrategia, no hacen falta semillas transgénicas.

ii) Fertilización y manejo integrado de plagas

Al igual que en el caso de las semillas, la estrategia de incremento agrícola de rápida respuesta productiva como la que aquí proponemos requiere de un mayor volumen de fertilización. Solo alrededor de una tercera parte la superficie agrícola del país se fertiliza, con un consumo de alrededor de 4 millones de toneladas, por debajo del promedio de América Latina. México tiene los recursos e insumos para incrementar la producción de fertilizantes (nitrogenados), pero en la actualidad importa casi el 90% de su consumo. Es por eso que se hace aconsejable un vigoroso relanzamiento de la industria nacional, preferentemente con una filial de Petróleos Mexicanos (PEMEX) como socio e impulsor básico. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los fertilizantes químicos (así como los agroquímicos) tienen costos ambientales considerables. Por lo que la estrategia debe considerar un proceso de sustitución paulatina de éstos por biofertilizantes, al igual que el manejo integrado de plagas, en lugar de muy nocivos pesticidas químicos.

b) Bienes Públicos

Ampliar la dotación y asegurar el acceso de bienes públicos a la PO:

i) Investigación aplicada y desarrollo tecnológico

Un bien público primordial es el de transmitir y difundir los resultados de la investigación aplicada en materia agropecuaria. No solo se trata de semillas, variedades vegetales o razas; sino de conocimientos de mejores prácticas de cultivo y cría, de insumos directamente aplicables a la producción. El gran desafío actual es lograr el crecimiento de los rendimientos, sin afectar o contaminar el ambiente y responder a los constantes desafíos del cambio climático.

Globalmente la ciencia y tecnología agrícolas están en medio de una transición profunda y cambio de paradigmas: la Revolución Verde se viene agotando tras casi seis décadas de vigencia y ahora se transita hacia uno nuevo que integra la sustentabilidad ambiental, la biotecnología y los desafíos del calentamiento global. Para responder a estos retos, México debe integrar mejor sus recursos humanos e institucionales, que son considerables. El INIFAP es una institución de larga trayectoria y notables capacidades científicas y técnicas, pero también en otras instituciones de investigación se están generando conocimientos de gran relevancia para el sector agroalimentario.

En consecuencia, se propone poner en operación un verdadero sistema integrado de investigaciones aplicadas. Un sistema que articule la investigación, la transferencia tecnológica, la innovación agropecuaria y pesquera y la vincule directamente con las tareas de educación, capacitación, la extensión y las sanidades (Luiselli, 2015). Este sistema, contaría como núcleo articulador al INIFAP, pero en el deberían participar otras instituciones como el Colegio de Posgraduados (COLPOS), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y otras universidades y centros de

investigación relevantes a estas materias, como el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), así como otros organismos sectorizados en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Asimismo, la concurrencia del Servicio Nacional de Seguridad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) será muy relevante. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) podría ser una entidad coadyuvante de facilitación y de coordinación técnica.

ii) Relanzamiento del extensionismo

El extensionismo es también un bien público primordial y requiere de un replanteamiento estratégico y un relanzamiento importante en México. Es realmente vital en una estrategia como la que se propone que el conocimiento generado en institutos públicos, en el campo mismo y en otras fuentes, se haga llegar con mucho más pertinencia y puntualidad a la inmensa cantidad de pequeños y medianos productores, hoy desatendidos, que hay que incorporar a programas de atención²³. Es importante visualizar un “Nuevo Extensionismo” dentro de una visión sistémica. Esto es, se debe hacerlo integral, apuntalando el conocimiento técnico en todas las fases de las cadenas de valor. La creación de centros de apoyos y servicios o el modelo de escuelas campesinas deben ser considerados como fórmulas prácticas de este Nuevo Extensionismo. Esencialmente, consiste en el acompañamiento técnico en toda la cadena de valor, con alcance y contenido en una visión sistémica de los procesos producción-consumo, que permita extender el conocimiento técnico en todas las fases de la cadena, desde el qué y cómo producir hasta la comercialización.

²³ Programas tales como el Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo rural y Proyectos Integrales de Capacitación (PIC)

iii) Sanidades e inocuidad

El Senasica es una institución que tiene una gran relevancia para la seguridad nacional y goza de un amplio reconocimiento. Su función es asegurar la inocuidad y la sanidad de los alimentos para proteger la salud de los mexicanos y así fortalecer la producción nacional; se trata de un bien público importante. Las sanidades –vegetal y animal– son de verdadero interés nacional, sobre todo en épocas de mutaciones climáticas y de la globalización e intensificación del comercio internacional. Sus tareas impulsan decididamente la resiliencia sistémica del sector rural en su conjunto. Es por ello que se plantea impulsar una mejora regulatoria en la materia, simplificar trámites y unificar la codificación respectiva. Pero, sobre todo, se hace necesario desarrollar de manera completa una Agenda Nacional de Riesgos Fito y Zoonos, así como profundizar la trazabilidad y etiquetado en las principales cadenas de alimentos.

iv) Infraestructura rural

Las obras básicas de infraestructura rural, se encuentran entre los bienes públicos para fines productivos más estratégicos. Sobresalen las presas, la electrificación, habilitar vías y medios de comunicación y transporte, así como la información misma sobre las condiciones climáticas y las condiciones de mercado, entre otras. Su suministro, por demás importante para el desarrollo de la vida misma de las personas y de sus actividades productivas, depende básicamente de los recursos fiscales del Gobierno Federal, Estatal y Local, en tanto que los particulares, excepto por alguna acción colectiva, no tienen los recursos suficientes para esto. Para ser cumplido el ODS 2 requiere de un programa sistemático de inversiones públicas en materia de infraestructura rural básica.

Reflexiones finales

La visión integral aquí delineada, incluye tanto aspectos de demanda y consumo, así como los relativos a la producción sustentable de alimentos por parte de los campesinos que a menudo son quienes más padecen condiciones de pobreza alimentaria. Pensamos que éstos son los elementos básicos de una estrategia alimentaria y productiva realista, incluso plausible. Sin embargo, es claro que para dar cabal cumplimiento al ambicioso ODS 2 habrán de requerirse del diseño de políticas públicas muy puntuales y bien diseñadas; para ello, es evidente que falta no solo más y mejor información, sino desarrollar modelos y métodos cuantitativos que permitan una mayor precisión. Hacer realidad en el 2030 la seguridad alimentaria y nutricional de México, así como la producción suficiente y sustentable para lograrla, es posible, pero requerirá sobre todo de un gran consenso social y de una voluntad política de notable envergadura.



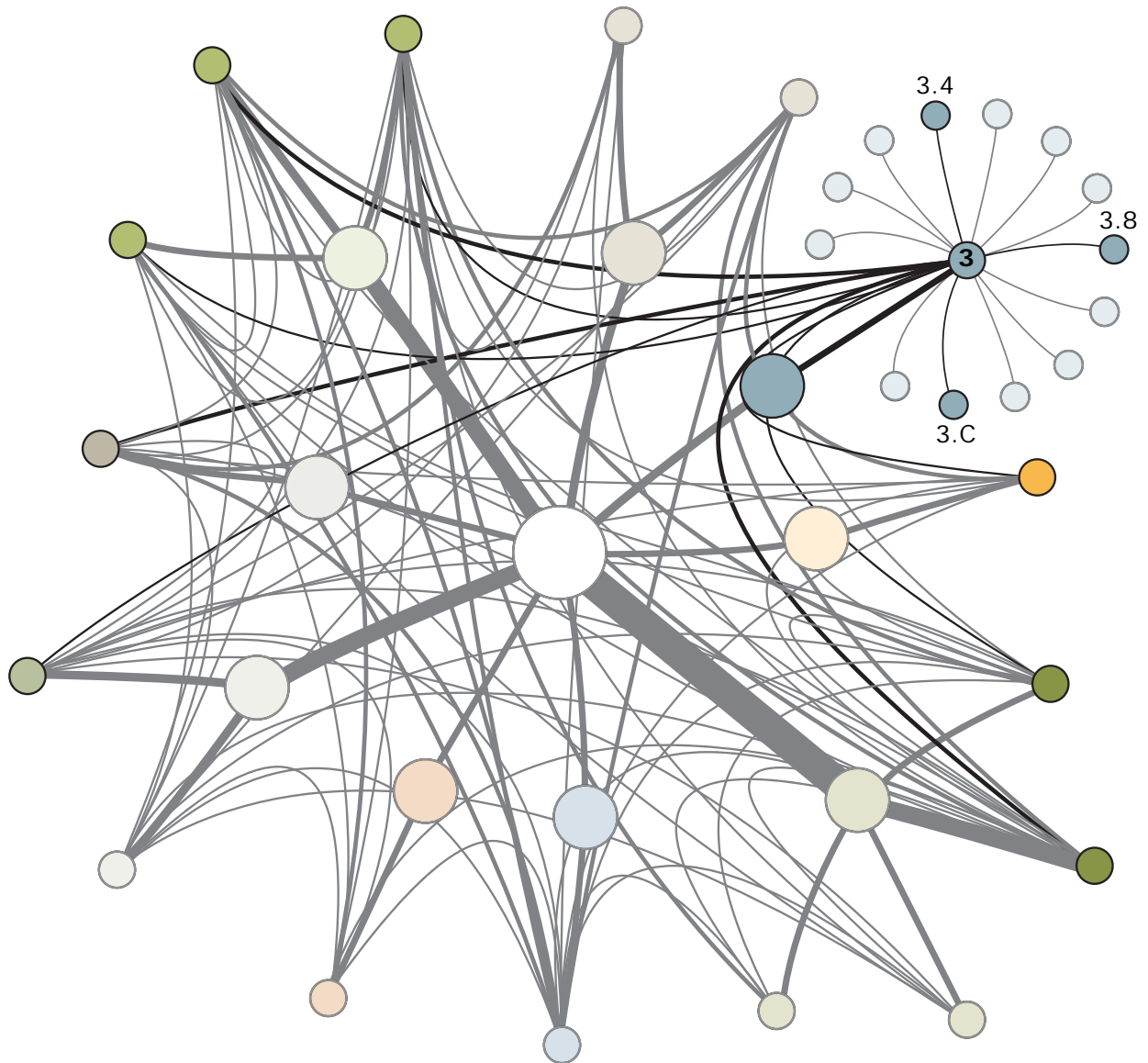
Referencias

- Alexandratos, N. & Bruinsma, J. (junio, 2012). *World agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*. (ESA Working Paper No. 12-03). Rome: FAO. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/Global_persepctives/world_ag_2030_50_2012_rev.pdf
- Banco de México (BANXICO). (2016). *Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes. Sistema de Información Económica: Banxico*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction>.
- Bhutta, Z., Ahmed, T., Black, R., Cousens, S., Dewey, K., Giugliani, E., & Shekar, M. (febrero, 2008). What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. *The Lancet*, 371 (9610), 417- 440. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61693-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61693-6)
- Brambila, J., Martínez, M., Rojas, M., Martínez, M. & Pérez, V. (noviembre, 2015). Medición del esfuerzo tecnológico necesario para aumentar el rendimiento de los productos agropecuarios de México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 6 (4). Disponible en http://cienciasagricolas.inifap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2858&catid=251
- Caballero, B. & Popkin, M. (Eds.). (2002). *The Nutrition Transition: Diet and Disease in the Developing World*. [versión digital] California: Elsevier Science. Disponible en https://www.academia.edu/6124833/The_Nutrition_Transition_Diet_and_Disease_in_the_Developing_World?auto=download
- CONASAMI. (2016). *Salarios Mínimos Generales por áreas geográficas (1992-2016): Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)*. Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106028/Salarios_Minimos_por_area_geografica_1992_-_2016.pdf
- CONACYT. (2016). *Plataforma Geoweb para la Red de Desarrollo en Sustentabilidad Alimentaria*. Disponible en: <http://asam.centrogeo.org.mx/index.php/resultado-11?limit=1&start=1>
- CONEVAL. (diciembre, 2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (2º ed.). México: CONEVAL. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- CONEVAL. (mayo, 2016). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2015*. En *Medición de la Pobreza*. México: CONEVAL. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990_2015.aspx
- CONEVAL. (mayo, 2016). *Evolución de las líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria*. En *Medición de la Pobreza*. México: CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- El Poder del Consumidor. (2012). El fin del Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA) y la necesidad de una Ley y Política Integral de combate a la Obesidad. México: *El Poder del Consumidor*. Disponible en: <http://www.elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/Documento-ANSA.pdf>

- FAO. (octubre, 2008). Actualizando las necesidades energéticas mínimas. En *Metodología de la FAO para medir la Privación de Alimentos*. Roma: Dirección de Estadística de la FAO. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/metadata/FAO_MetodologiaPrivacionAlimentaria.pdf
- FAO. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma: FAO.
- FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) & Programa Mundial de Alimentos (PMA). (2004). *Globalization of food systems in developing countries: impact on food security and nutrition*. (Paper No.83). Rome: FAO Food and Nutrition. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y5736e.pdf>
- FAO. (2016). *Food Balance Sheets (1961-2013)*. Disponible en: <http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/E>
- Flores, M. (2013). Disponibilidad de alimentos. En *Panorama de la seguridad alimentaria en México 2012*. México: SAGARPA, SEDESOL, INSP, & FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/84d7cf29-2656-4f59-a580-147e7fd38639/8>
- Gould, S. (1997). *Life's Grandeur: The Spread of Excellence from Plato to Darwin*. U.K.: Vintage, Random House.
- INEGI. (2007). *Censos Agropecuarios: Censo agrícola, ganadero y forestal 2007*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/>
- INEGI. (s/f). Series de uso de suelo y vegetación I, IV y V. INEGI: México.
- INEGI. (2012). El sector alimentario en México 2012. *Series estadísticas sectoriales*. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/componentes/previsualizador/vista.aspx?arch=/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/SAM/2012/sam2012.pdf&tipo=1
- Luiselli, C. (febrero, 1992). Los desafíos del Nuevo Marco Normativo Agrario. *Estudios Agrarios*, No. 2. Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/luiselli%20fdz%20cassio%20los%20desafios%20del%20nuevo.pdf
- Luiselli, C. (2015). *Agricultura y Alimentación en México: Evolución, Desempeño y Perspectivas*, México, UNAM-PUED: Mimeo.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- DOF. (Lunes 23 de enero de 2006). Norma Oficial Mexicana, NOM-043-SSA2-2005. Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. México: Secretaría de Salud. Disponible en: http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/2_norma_oficial_mexicana_nom_043_SSA2_2005.pdf

- Popkin, B. (2001). The Nutrition Transition and Obesity in the Developing World. *The Journal of Nutrition*, 131 (871S-873S). Disponible en: <http://jn.nutrition.org/content/131/3/871S.full>
- Rivera, J., Hernández, M., Aguilar, C., Vadillo, F. & Murayama, C. (eds.). (2012). *Obesidad en México: Recomendaciones para una política de Estado*. México: UNAM. Disponible en: <http://www.anmm.org.mx/publicaciones/Obesidad/obesidad.pdf>
- Santos, A. (marzo, 2014). *El patrón alimentario del libre comercio* (1º ed.). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, CEPAL. Disponible en: https://www.google.com.mx/search?q=El+patr%C3%B3n+alimentario+del+libre+comercio&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=ZaQOWO66H4bD8gfDnK3YDA
- Secretaría de Salud. (2010). *Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad* (1º ed.). México: Secretaría de Salud. Disponible en: <http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf>
- Secretaría de Salud. (2013). *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes* (1º ed.). México: IEPSA, Entidad paraestatal del Gobierno Federal. Disponible en: http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/estrategia/Estrategia_con_portada.pdf
- SEMARNAT. (2012). Suelos. En *Informe de la situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales, Indicadores clave y de Desempeño Ambiental* (Ed. 2012). México: SEMARNAT. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Informe_2012.pdf
- Shamah, T., Rivera, J., Mundo, V., et al. (2013). La doble carga de la malnutrición: desnutrición y obesidad. En *Panorama de la seguridad alimentaria en México 2012*. México: Sagarpa, Sedesol, INSP, FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/84d7cf29-2656-4f59-a580-147e7fd38639/8>
- Yúnez, A., Cisneros, A., & Meza, P. (2013). Situando la agricultura familiar en México. Principales características y tipología. En *Serie Documentos de Trabajo*, RIMISP, Documento No. 149. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. México: RIMISP.

Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México



Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México*

El presente texto tiene como propósito ofrecer una reflexión sobre las "Perspectivas del desarrollo en México al 2030" en materia de atención a la salud. Para ello, se analiza la situación actual del sistema nacional de salud y de sus principales indicadores en lo que va del siglo XXI. A partir de ahí, se hacen consideraciones acerca de la viabilidad que tiene el país para que el sistema de salud cumpla los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030). Aunque en este estudio se reflexiona sobre algunas metas contenidas en el objetivo 3 de la Agenda, se destacan en especial las implicaciones de los objetivos 3.8 y 3.c (cuadro 1) respecto a la cobertura universal, el financiamiento y el acceso a los servicios de salud de calidad.

En particular, se pretende desarrollar en tres secciones los siguientes objetivos: i) describir las características generales de la cobertura y la situación actual de la atención a la salud y destacar las diferencias institucionales y regionales que favorecen la desigualdad de acceso y de atención efectiva de la salud; ii) analizar las condiciones del financiamiento público del sistema de salud; y iii) sistematizar las propuestas de reforma necesarias para la atención a la salud en México, congruente con los ODS 2030.

Cobertura y situación actual de la atención a la salud

Avances en derechos y cobertura

El fin de garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos los mexicanos, como establece el ODS 3 de la ADS 2030, implica cumplir con las metas de reducción en tasas de mortalidad y morbilidad, alcanzar la cobertura universal, contar con acceso a servicios de calidad, fortalecer las capacidades institucionales y el financiamiento público, los cuales representan el principal desafío de la política social del país. Las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Agenda en el año 2030 dependen de la capacidad del Estado para aprovechar los avances logrados en la atención de la salud, pero fundamentalmente de las decisiones político institucionales para construir y financiar un nuevo sistema nacional público de salud que corrija las anomalías e insuficiencias actuales y que, como lo sugiere la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), su planificación y sus estrategias de atención se encuentren alineadas con los ODS.

Aunque el Sistema Nacional de Salud (SNS) en México ha tenido una construcción institucional de largo plazo, los resultados en las condiciones actuales de calidad, acceso y cobertura de los servicios de salud son contrastantes. Distintos estudios¹ sobre el sector salud advierten la fragmentación del sistema, las diferencias en el acceso y calidad de los servicios, las debilidades del financiamiento público y el impacto social, registrados principalmente a través de indicadores de salud y pobreza.

¹ Ver, por ejemplo, los estudios coordinados por Cordera y Murayama (2012).

* Autores del texto: *Ciro Murayama Rendón (Facultad de Economía - UNAM) y Jesuswaldo Martínez Soria (Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República).*

Cuadro 1. Objetivos, metas e indicadores seleccionados de los ODS en materia de empleo

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las entidades	
Objetivos y metas	Indicadores
3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento	3.4.1. Mortalidad de las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades respiratorias crónicas.
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 inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.	3.8.2 Fracción de la población protegida contra gastos directos catastróficos/ruinosos de atención médica.
3.c Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo	3.c.1 Densidad y distribución de los trabajadores sanitarios.

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

Si bien el SNS se encuentra normado por un conjunto de leyes de orden federal, por reglamentaciones propias de cada una de las 32 entidades federativas y de cada subsistema de salud, es la disposición constitucional la que significa el punto de partida para lograr los ODS en materia de salud. Desde la reforma de 1983 (DOF, 2014), el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que “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”.

Este reconocimiento constitucional y su reglamentación en la legislación secundaria, supone un avance jurídico que obliga al mejoramiento del SNS y a la implementación de políticas públicas que permitan alcanzar los ODS de la ADS 2030. Sin embargo, el ejercicio pleno del derecho a la protección de la salud en México se encuentra limitado y difiere por la condición de aseguramiento de la población, pues se accede a una mayor protección si este derecho se adquiere como prestación laboral por la población asalariada formalmente registrada ante alguna institución de seguridad social. Ello cobra particular relevancia si se considera que una gran parte de la población del país labora en actividades informales².

² De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016), la tasa de informalidad laboral (TIL) fue de 57.2% de la población ocupada en el segundo

Los trabajadores que se desempeñan en el sector formal, tanto en actividades privadas como públicas, adquieren sus derechos con su registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o las Instituciones de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), la actividad petrolera y las entidades federativas. Ello genera una multiplicidad de sistemas normativos (Salazar, 2012) que regulan el derecho a la salud, con garantías heterogéneas según la institución que brinda protección a sus derechohabientes, en virtud de su condición laboral.

Con la reforma a la Ley General de Salud de 2003 y la implementación del Seguro Popular, se han reforzado los derechos a la atención en salud de la población no asegurada. El objetivo era alcanzar, paulatinamente, la cobertura universal con la afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) de más de 50 millones de personas sin seguridad social, y otorgarles el derecho a recibir servicios de atención en salud, brindados por instituciones públicas, incluidos en un paquete definido sin tener que incurrir en gasto de bolsillo³.

trimestre de 2016, que equivale a cerca de 30 millones de personas ocupadas en actividades informales.

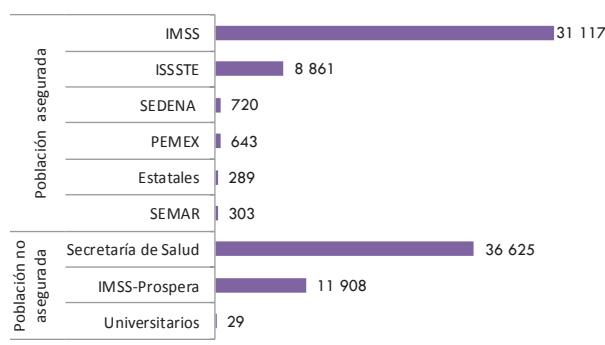
³ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “los gastos de bolsillo en salud engloban todos los tipos de gastos sanitarios realizados en el momento en que el hogar se beneficia del servicio de salud. Normalmente se trata de honorarios de médicos, compras de medicamentos y facturas de hospital. Los gastos en medicina alternativa y tradicional se incluyen en el cálculo de los gastos de bolsillo, pero no los gastos de transporte efectuados para recibir asistencia ni los concernientes a nutrición especial. Es importante señalar que al gasto de bolsillo debe ser deducido cualquier reembolso

Indicadores de cobertura

a. Población usuaria de servicios de salud, 2016.

Como puede apreciarse en el gráfico 1, poco más de 90 millones de personas son usuarias de servicios de salud en México, cuando la población estimada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para 2015 alcanzó los 121 millones de habitantes. Lo anterior evidencia un déficit de atención en los servicios de salud en tanto no abarca al conjunto de la población mexicana.

Gráfico 1. Población usuaria de servicios de salud, 2016*. (Miles de personas)



* Población que demanda el servicio médico al menos una vez al año. Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016. Anexo estadístico, Presidencia de la República.

b. Evolución de número de derechohabientes del IMSS, ISSSTE y Seguro Popular, 2000-2016.

Por otra parte, puede apreciarse cómo ha crecido en la última década la cobertura nominal de los servicios de salud en México, sobre todo por la creación y extensión del Seguro Popular (gráfico 2). No deja de ser paradójico que, desde el punto de vista que ofrece el número de derechohabientes de servicios de salud en México, sean más las personas aseguradas en algún esquema -ya sea a través de la Seguridad Social para los asalariados del sector privado o del sector

realizado por un seguro". (Xu, 2005).

público, o bien, a través del Seguro Popular- que la población total en el país. Ello quiere decir que hay duplicidad de registros⁴, en tanto un trabajador formal del sector privado puede generar la derechohabencia de su familia nuclear -cónyuge, hijos- en el IMSS y, al mismo tiempo, su pareja, si por ejemplo está ocupada en el sector público, también puede generar esa misma derechohabencia desde el ISSSTE.

Gráfico 2. Evolución del número de derechohabientes del IMSS, del ISSSTE y del Seguro Popular, 2000-2016. (Millones de personas)



Notas:

La población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE incluye tanto asegurados y pensionados, así como sus asegurados dependientes. La información de 2016 del IMSS e ISSSTE corresponde a cifras al mes de julio.

* Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos del IMSS, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas a partir de coeficientes familiares (promedio del número de miembros por familia). Hasta 2009 la cifra total de derechohabientes correspondientes no incluye a los jubilados del IMSS como patrón, ni a sus familiares.

** Incluye las pensiones por riesgo de trabajo, y a partir de 2010, también las concesiones de pensión por cuentas individuales

*** Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) desde su etapa piloto que operó como programa. Cifras al mes de junio.

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016. Anexo estadístico, Presidencia de la República.

⁴ De acuerdo con el Informe General de la Cuenta Pública 2014, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, la duplicidad de registros en el padrón del Seguro Popular con los del IMSS, ISSSTE e ISSFAM alcanza el 12.1 por ciento.

Lo anterior sugiere que México debe avanzar hacia un mejor registro administrativo de las personas aseguradas en los distintos sistemas de atención a la salud, lo cual se dificulta por el hecho de que no se cuenta con un documento, cédula o número único de identidad de las personas que permita hacer cruces para identificar registros o afiliaciones redundantes. Este esfuerzo cobra mayor relevancia al considerar las prioridades señaladas por la CEPAL (2016) para apoyar la implementación y seguimiento de la ADS 2030, pues los sistemas de información, en particular los indicadores de cobertura, son claves en la medición de los avances de las acciones públicas. Pero sobre todo es importante avanzar hacia la existencia de un Sistema Nacional Público de Salud institucionalmente integrado que asegure el acceso a servicios de salud de calidad para el conjunto de la población sin hacer distinciones o exclusiones por la condición laboral y que, por tanto, se financie con impuestos generales.

Un dato que no puede perderse de vista es que la medición oficial de las carencias de la población señala que, para 2014 -último ejercicio publicado de medición de la pobreza en México- cerca de una quinta parte de los mexicanos (18.2%)⁵ no tenía acceso a servicios de salud, lo que representa a 21.8 millones de personas excluidas de este derecho fundamental.

Por ello, para que México pueda plantearse con responsabilidad y realismo alcanzar las metas de la ADS 2030, un punto de partida necesario es reconocer que el país no ha alcanzado la cobertura universal de los servicios de salud. Las circunstancias que determinan esta situación representan una barrera para el cumplimiento de la meta 3.8 del ODS 3 e implican, para los responsables de la política pública, asumir el reto para subsanar el déficit de atención sanitaria efectiva de cerca de 30 millones de personas en los próximos 14 años, meta que resulta imposible de alcanzar sin la expansión y mejora de las capacidades institucionales y

⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014), *Medición de la pobreza 2014*.

del financiamiento público.

Logros en las condiciones de salud de la población

La salud de la población es uno de los desafíos más severos que enfrenta México para su desarrollo como nación en el siglo XXI. El acceso a la salud es un determinante clave de la calidad de vida de las personas y, por ello, del bienestar del conjunto de la sociedad, tal como se refiere en el ODS 3 de la ADS 2030.

Si bien México es considerado por el Banco Mundial como una nación de ingreso medio alto y por las Naciones Unidas como una de desarrollo humano medio alto, lo cierto es que los indicadores básicos de la salud registran niveles positivos inferiores a lo que cabría esperar para el ingreso per cápita alcanzado.

El mejoramiento de las condiciones generales de vida (saneamiento básico, acceso a servicios de salud y educación, entre otros), así como las transformaciones demográficas (reducción de la fecundidad y mortalidad) que ha vivido México en los últimos tiempos, han contribuido a la configuración de un nuevo panorama de salud.

Pese a esto, las cifras a nivel nacional no reflejan las profundas desigualdades que aún persisten entre diferentes grupos socioeconómicos, entre hombres y mujeres, entre generaciones, así como entre las distintas regiones del país.

México se encuentra en una etapa avanzada en la transición epidemiológica, en la que, de acuerdo con la clasificación de enfermedades utilizada en la estimación de la Carga Global de la Enfermedad (GBD por sus siglas en inglés), el mayor peso porcentual (75.4%) de las muertes se debe a enfermedades no transmisibles (Grupo II) en relación con otras causas como las transmisibles, maternas, perinatales y de las deficiencias nutricionales (Grupo I) (11.9%), las causas externas de

morbilidad y mortalidad (Grupo III) (10.9%) y las causas mal definidas (1.8%).

Indicadores de mortalidad

- a. Tasa mundial de mortalidad materna por cada 100 000 nacidos vivos, 1990-2015, según el Banco Mundial (BM, 2016).

De acuerdo con datos del Banco Mundial para 2015, la tasa de mortalidad materna en México es de 38 por cada cien mil nacidos vivos. Ello contrasta con los niveles que presentan países que tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) similar al de México. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo clasifica a nuestro país entre los de desarrollo humano alto. Se puede apreciar en el cuadro 2 el rezago de México en el indicador de mortalidad materna.

Cuadro 2. Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos

País	Año 1990	Año 2015
Bulgaria	25	11
China	97	27
Costa Rica	43	25
México	90	38
Rusia	63	25
Uruguay	37	15

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2016).

Si bien entre 1990 y 2015 México registró un avance significativo -redujo la mortalidad en 58%- es inferior a los logros en ese periodo de tiempo realizados por China (-72%), y similares a los de Bulgaria (-56%), Rusia (-60%) y Uruguay (-59%). En todo caso, el que la mortalidad materna en México sea 2.5 veces mayor que la de Uruguay y 1.5 veces más alta que en Costa Rica evidencia los desafíos que en este indicador básico de salud aún tiene nuestro país.

Más aún, para cumplir con las metas de desarrollo del Milenio, previas a la Agenda 2030, México debió reducir para 2015 a un cuarto la mortalidad materna registrada en 1990, lo cual no se consiguió, pues debió

situarse por debajo de las 23 muertes por cada 100 mil nacidos vivos y, como ya se dijo, se sitúa en 15 muertes por encima de esa meta, es decir, todavía un 65% por arriba de lo deseable.

- b. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, por cada 1000 nacidos vivos.

La mortalidad en niños menores de cinco años también refleja que México tiene una incidencia superior a la de países de desarrollo humano similar (cuadro 3). En este caso, el rezago de México es de un 30% de mortalidad infantil sobre la que reflejan otras naciones.

Cabe apuntar que entre 1990 y 2015 el esfuerzo realizado en México para abatir este indicador permitió cumplir con la meta del Milenio de alcanzar 14.7 defunciones por cada 1,000, lo cual es encomiable si se tiene en cuenta que en 1990 se daban 44.9 defunciones por cada mil nacimientos.

Cuadro 3. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1,000 nacidos vivos

País	Año 2015
Bulgaria	10
China	11
Costa Rica	10
México	13
Rusia	10
Uruguay	10

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2016).

- c. Tasa de mortalidad neonatal por cada 1000 nacidos vivos, 1990-2015.

Sin duda, uno de los indicadores de avance en términos de salud de la población es el que se mide a través de la mortalidad de los niños menores de un año. Como han señalado Hernández y Palacio (2012), si en 1980 la primera causa de muerte en los menores a un año eran las enfermedades infecciosas intestinales, que registraban una tasa de 105.1, por cada diez mil niños menores de un año, para fines de la primera década del siglo XXI eran la asfixia y trauma al nacimiento, con una tasa de 43. Así, México ha tenido

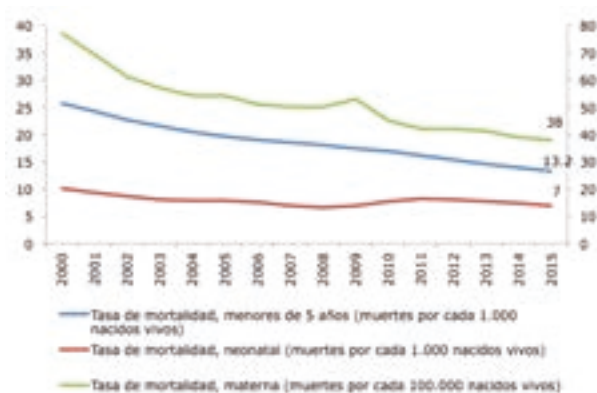
un importante avance en la disminución de muertes provocadas tanto por enfermedades infecciosas intestinales como por infecciones respiratorias agudas bajas, ambas con los decrementos relevantes en las últimas tres décadas. En los últimos años, sin embargo, se registra un aumento en la mortalidad por malformaciones congénitas del corazón, que, de ser la sexta causa de muerte en 1980, pasó a convertirse en la segunda en 2008, con una tasa de 14.4.

Cuadro 4. Tasa de mortalidad neonatal, por cada 1,000 nacidos vivos

País	Año 1990	Año 2015
Bulgaria	12	6
China	30	6
Costa Rica	9	6
México	21	7
Rusia	14	5
Uruguay	12	5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2016).

Gráfico 3. Tasas de mortalidad: neonatal, de niños menores de 5 años y materna en México, 2000-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2016.

En la perspectiva internacional, México mantiene una tasa de mortalidad en menores de un año que vuelve a superar las que muestran países de desarrollo humano equivalente, lo cual confirma que la salud de la población muestra rezagos frente a las capacidades del país.

Si se tiene en cuenta la comparativa internacional y que las tasas actuales de mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años en México (cuadro 4) se encuentran ya por debajo de la meta 3.2 establecidas en el ODS 3 de la ADS 2030⁶, entonces los objetivos no resultan ya pertinentes para mejorar la atención de la salud en el país.

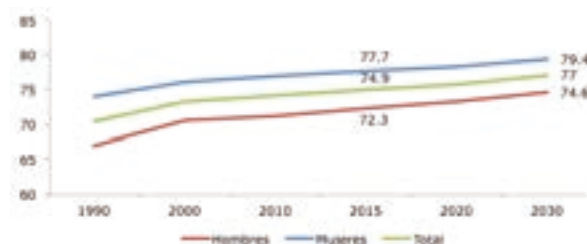
Diagnóstico de la trayectoria (1990-2015) de los principales indicadores de salud

Indicadores para la trayectoria en salud

a. Esperanza de vida por sexo 1990-2030, (INEGI).

Hasta muy recientemente México ha sido un país de jóvenes. Ahora la drástica disminución de la fecundidad y la ampliación de la esperanza de vida, que pasó de una media de 70 años en 1990 a 74.9 en 2015 (gráfico 4), han hecho que México se encuentre en un proceso de envejecimiento poblacional acelerado. Si bien entre 2000 y 2015 el número de habitantes en México ha crecido en un 20%, el grupo de edad de entre cero y 14 años ha disminuido un 2%, la población en edades entre los 15 y los 64 años creció en un 29% y las personas de 65 y más años crecieron en un 58 por ciento.

Gráfico 4. Esperanza de vida al nacimiento según sexo, 1990 – 2030. (Años)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a).

⁶ Las metas de las tasas de mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años para 2030 son de 12 por cada mil nacidos vivos y 25 por cada mil nacidos vivos, respectivamente. En México se registran actualmente 7 muertes por cada mil, en el caso de los neonatos, y 13.2 muertes de menores de 5 años por cada mil.

Asimismo, de acuerdo la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2016) la esperanza de vida al nacer en 2015, fue de 76.7 años promedio, pero de 73.9 años para los varones y de 79.5 años para las mujeres. No obstante, la esperanza de una vida sana al nacer fue de 67.4 años en México, lo que hace evidente que el envejecimiento lleva emparejada una expansión de las necesidades de atención de salud de la población.

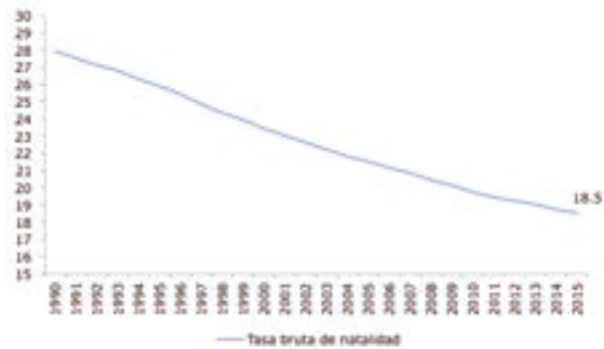
b. Tasa bruta de natalidad, 1990-2015 (INEGI).

Hacia la mitad de la segunda década del siglo XXI, en México se ha alcanzado una fecundidad cercana al nivel de reemplazo generacional; sin embargo, los datos muestran las grandes diferencias en el número de hijos entre grupos sociales, lo que hace indispensable prestar atención a los impactos que esto tendrá sobre las condiciones de vida de los diversos sectores de la población y sus demandas en materia de salud y concretamente, en los servicios de salud reproductiva y planificación de la familia.

La situación más relevante es que la fecundidad de las mujeres más jóvenes no sólo no ha descendido en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, sino que es probable que se haya incrementado.

Esta situación, debe llamar la atención a las organizaciones encargadas de la política de población y a las organizaciones del sector salud, ya que refleja el problema de la fecundidad adolescente asociado a las condiciones de vida de este sector de la población y a su acceso a servicios de planificación familiar.

Gráfico 5. Tasa bruta de natalidad, 1990 – 2015.
(Por cada 1000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

c. Tasa bruta de mortalidad.

La evolución de la mortalidad en México da cuenta de un comportamiento en forma de "U" que refleja una etapa de disminución en la última década del siglo XX para revertirse después y alcanzar, otra vez, los niveles de 1990.

Gráfico 6. Tasa bruta de mortalidad, 1990 – 2015.
(Por cada 1 000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016c).

Al observar la evolución de la mortalidad en los últimos 35 años por estos mismos grupos, la proporción de las enfermedades no transmisibles ha aumentado considerablemente, pues en ese periodo pasaron de representar del 44% en 1979 al 76% del total de las muertes registradas al final de la primera década del siglo XXI. En contraste, las enfermedades transmisibles maternas, perinatales y de las deficiencias

nutricionales han disminuido en dos terceras partes, pasando de 33.5% en 1979 a 11.6% en 2008, para ubicarse en una posición similar a la de las causas externas de morbilidad y mortalidad, con proporciones de alrededor de 11.2 en 2008. Asimismo, las causas de mortalidad mal definidas han disminuido de 6.9% en 1979 a 2.0% en 2008, lo que refleja los esfuerzos en la mejora de la calidad de la información que ha realizado México a lo largo de este periodo.

Una aproximación a la situación de salud de los mexicanos es la que se puede llevar a cabo a través del análisis de las principales causas de muerte, de su evolución y de sus cambios en el tiempo.

Como señalan Hernández y Palacio (2012), al final de la década pasada las principales causas de muerte en todo el territorio mexicano fueron (de mayor a menor): diabetes mellitus, con una tasa bruta de mortalidad de 72.8 por cada 100 mil personas; enfermedades isquémicas del corazón (56.5), enfermedad cerebrovascular (26.2), cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado (24.6), infecciones respiratorias agudas (19.2),

enfermedad pulmonar obstructiva crónica (18.2), enfermedades hipertensivas (15.87), homicidios (13.5), nefritis y nefrosis (13.1), accidentes de vehículo de motor (9.8), asfixia y trauma al nacimiento (6.7) y enfermedades infecciosas intestinales (3.0). A lo largo de estos 30 años (1979-2009) se muestra que la diabetes y las enfermedades isquémicas del corazón han registrado un incremento constante, abriendo una gran brecha con el resto de las causas.

En 2009, las principales causas de muerte en varones fueron la diabetes mellitus y las enfermedades isquémicas del corazón, las cuales ascienden a tasas brutas de 70.6 y 64.4 por cada 100 mil habitantes, respectivamente; y la cirrosis hepática, que constituye la tercera causa de muerte en hombres, con una tasa de 37.6 en ese año. Las defunciones por homicidios registraron un aumento importante en 2008, para situarse como la quinta causa de muerte, con una tasa de 24.9 en 2009. Los accidentes de vehículos de motor fueron la séptima causa, con una tasa de 15.8. A nivel nacional, estas mismas causas ocuparon las posiciones ocho y diez, respectivamente.

Cuadro 5. Evolución de las principales causas de muerte. (Número de defunciones)

GENERAL	Año 2000	Año 2015	Variación absoluta	Variación porcentual
		437,667	651,152	213,485	49%
Enfermedades del corazón	68,716	127,822	59,106	86%
Diabetes mellitus	46,614	98,492	51,878	111%
Tumores malignos	54,996	79,041	24,045	44%
Accidentes	35,324	34,700	-624	-2%
Enfermedades del hígado	27,426	35,327	7,901	29%
Enfermedades cerebrovasculares	25,432	33,872	8,440	33%
Agresiones (homicidios)	10,737	17,056	6,319	59%
Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, excepto bronquitis, bronquiectasia, enfisema y asma	10,954	20,762	9,808	90%
Neumonía e influenza	12,381	22,737	10,356	84%
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	19,394	12,200	-7,194	-37%
Las demás causas	125,693	169,143	43,450	35%

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016, Presidencia de la República.

Las mujeres, por su parte, tienen como principales causas de muerte las mismas tres en todo el territorio mexicano: diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón y enfermedades cerebrovasculares, con tasas de mortalidad para 2009 de 74.8, 48.3 y 27.1 por 100,000 habitantes, respectivamente. La cirrosis, que en todo México ocupa la cuarta posición de mortalidad, desciende al séptimo puesto entre las mujeres. Sobresale que en este abanico aparecen los tumores malignos de mama y del cuello del útero como la novena y décima causas de muerte entre el grupo femenino, con tasas de 9.1 y 7.62, respectivamente. En lo que se refiere a las agresiones, no figuran entre las principales causas de muerte de las mujeres.

La mortalidad relacionada con la diabetes, la obesidad y el sobrepeso en el país, supone un riesgo creciente en la atención de la salud que dificultará el cumplimiento del objetivo 3.4 de la ADS 2030, respecto a la reducción de la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles.

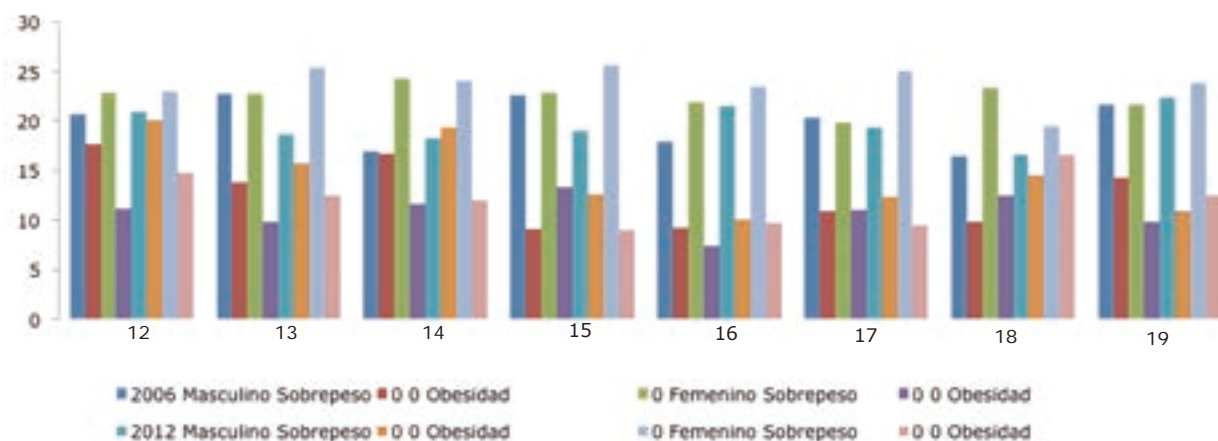
d. Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en la población de 12 a 19 años de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006 y 2012, por grupos de edad y sexo.

La obesidad, como la desnutrición, tiene un origen multicausal. Sus causas básicas se relacionan con la transición nutricional que han experimentado casi todos los países del orbe, resultado de los procesos de industrialización, urbanización, globalización y de cambios tecnológicos en la producción y procesamiento de alimentos, en el transporte y las actividades recreativas y en las comunicaciones, lo que ha llevado a la proliferación de medios de comunicación masiva.

Como señalan Rivera y González (2012), la obesidad y las enfermedades crónicas que genera incrementan el riesgo de mortalidad. Se teme que la epidemia de obesidad en el mundo revierta los avances en la longevidad derivados de mejoras en los servicios y coberturas de salud por la elevación en los riesgos de morbilidad y mortalidad asociados. Asimismo, las consecuencias de la obesidad en términos de pérdida de la salud y de muerte prematura en etapas productivas de la vida pueden llevar a gastos catastróficos en salud en población no asegurada y a pérdidas económicas, empobreciendo a las familias de quienes padecen esta condición.

De acuerdo con el BM (2006), la mala nutrición perpetúa al ciclo de la pobreza a través de tres rutas principales: i) pérdidas directas en productividad derivadas del mal estado de

Gráfico 7. Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en la población de 12 a 19 años, por grupos de edad y sexo en México, ENSANUT 2006 y 2012. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENSANUT, 2012.

nutrición y salud y de la enfermedad ligada a la mala nutrición, ii) pérdidas indirectas derivadas de un desempeño intelectual deficiente y una escolaridad limitada, y iii) pérdidas causadas por costos elevados en salud.

e. Proporción de adultos con diagnóstico médico previo de diabetes por sexo y edad. México, ENSANUT 2000, 2006 y 2012.

El gráfico 8 permite conocer cómo ha crecido el diagnóstico de diabetes por sexo y edad en el país, mostrando que en lo que va del siglo la incidencia de la diabetes se ha desplazado hacia la izquierda sobre el eje de las abscisas, donde se mide la edad. Siendo así, el padecimiento de la diabetes se presenta en edades más tempranas, tanto para hombres como para mujeres. También se observa que la cresta de la incidencia se ha hecho más elevada, de tal suerte que ha crecido la incidencia para prácticamente todos los grupos de edad.

Este comportamiento de la diabetes representa uno de los mayores desafíos para la salud de los mexicanos, pues su incidencia ha roto la tendencia de la transición epidemiológica hacia perfiles similares a los de los países industrializados. Es decir, si bien México consiguió abatir el peso de las enfermedades infecto contagiosas para, en consecuencia, enfrentar las de tipo crónico

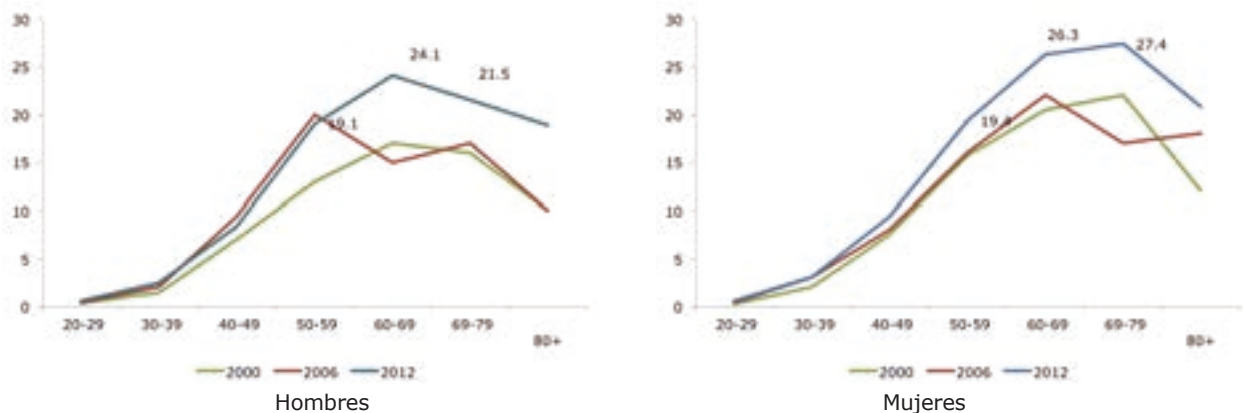
degenerativo, lo cierto es que en vez de que fuesen las enfermedades isquémicas del corazón las que representarían -como ocurre en el mundo desarrollado- la principal causa de muerte, en nuestro caso, la diabetes se consolida como la principal causa de decesos.

La diabetes se relaciona con deficiencias nutricionales, sobre todo por el desbalance que representa el exceso en la ingesta y la insuficiente actividad física, lo que evidencia que este problema de salud tiene, sobre todo, explicaciones sociales. También alerta sobre el hecho de que la mala alimentación se presenta con mayor frecuencia en los sectores poblacionales de menores ingresos, de tal suerte que la mala alimentación en exceso y el padecimiento de la diabetes pueden concentrarse en la población pobre del país y, con ello, significar un problema de reproducción y ampliación de las brechas sociales y de desarrollo humano al interior del país.

f. Tiempo de espera en minutos para recibir consulta de servicios médicos curativos ambulatorios, por institución de atención, en México, 2012 (ENSANUT, 2012).

Aunque los tiempos de espera son altos en promedio, difieren por la institución que imparte los servicios médicos (gráfico 9). Mientras que en el IMSS se tiene una media de

Gráfico 8. Proporción de adultos con diagnóstico médico previo de diabetes por sexo y edad, en México, 2000, 2006, 2012. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENSANUT, 2012.

Recuadro 1. Situación de la diabetes en México

Adriana Vargas Flores*

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2016; 2016a y 2016b), la diabetes es una enfermedad crónica que aparece cuando el páncreas no produce insulina suficiente o cuando el organismo no utiliza eficazmente la insulina que produce. El efecto de la diabetes no controlada es la hiperglucemia (aumento del azúcar en la sangre). Existen tres tipos de diabetes: i) la diabetes tipo 1, se caracteriza por la ausencia de síntesis de insulina; ii) la diabetes tipo 2, tiene su origen en la incapacidad del cuerpo para utilizar eficazmente la insulina, lo que a menudo es consecuencia del exceso de peso o la inactividad física y, iii) la diabetes gestacional, que corresponde a una hiperglicemia que se detecta por primera vez durante el embarazo. Entre las principales causas de la diabetes se encuentran la falta de actividad física, no mantener un peso corporal saludable, no llevar una dieta saludable que evite el azúcar y las grasas saturadas, el consumo del tabaco, entre otras.

El 14 de noviembre de 2016 se celebró el día mundial de la diabetes donde el Secretario de Salud, José Narro, presentó la declaratoria de emergencia epidemiológica por diabetes mellitus y obesidad, misma que se emitió el 18 de noviembre, además, el doctor Narro, afirmó que en México 98 521 personas murieron por diabetes mellitus en 2015 (INEGI, 2016d; Secretaría de Salud, 2016b y 2016c).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, 9.2 por ciento de la población padecía diabetes, que equivalían a siete millones 154 mil 888 personas.

El Director General del IMSS, Mikel

Arriola definió la situación de diabetes como emergencia sanitaria y una amenaza para la viabilidad financiera, además, de situar a México en el décimo lugar a nivel mundial en cuanto a esta enfermedad crónica degenerativa. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2015a), en 2011 México se encontraba en décimo lugar por enfermedades cardiovasculares y, en 2012 ocupó el noveno lugar en mortalidad por diabetes entre los países miembros de la OCDE, con una cifra de 91 personas por cada 100 mil) y en 2015 se convirtió en el país de más alta prevalencia de diabetes de la organización.

Por otra parte, la diabetes es la primera causa de muerte entre los pacientes del IMSS, que eroga al alrededor de 50 mil millones de pesos y representa más de la mitad del gasto médico, además de invertir el 70 por ciento en atención curativa. El gasto médico se eroga en tres efectos secundarios: hemodiálisis, las incapacidades y las amputaciones, que, de este último, en 2015 fueron 4 000 intervenciones.

El costo por persona que presenta diabetes de forma controlada en la fase inicial con medicamentos para el IMSS, según el director de la institución, es de alrededor de cien pesos, mientras que una persona que necesita hemodiálisis tres veces por semana, es de 320 pesos al año.

La OCDE en 2015 anunció que la diabetes en México ha aumentado con rapidez y, en cuanto al acceso a la atención primaria, los pacientes pagan cerca del 50 por ciento de los costos totales por atención médica por tratamientos relacionados con diabetes.

La declaratoria de emergencia epidemiológica EE-4-2016 la anunció la Secretaría de Salud junto con el Comité

* Facultad de Economía UNAM

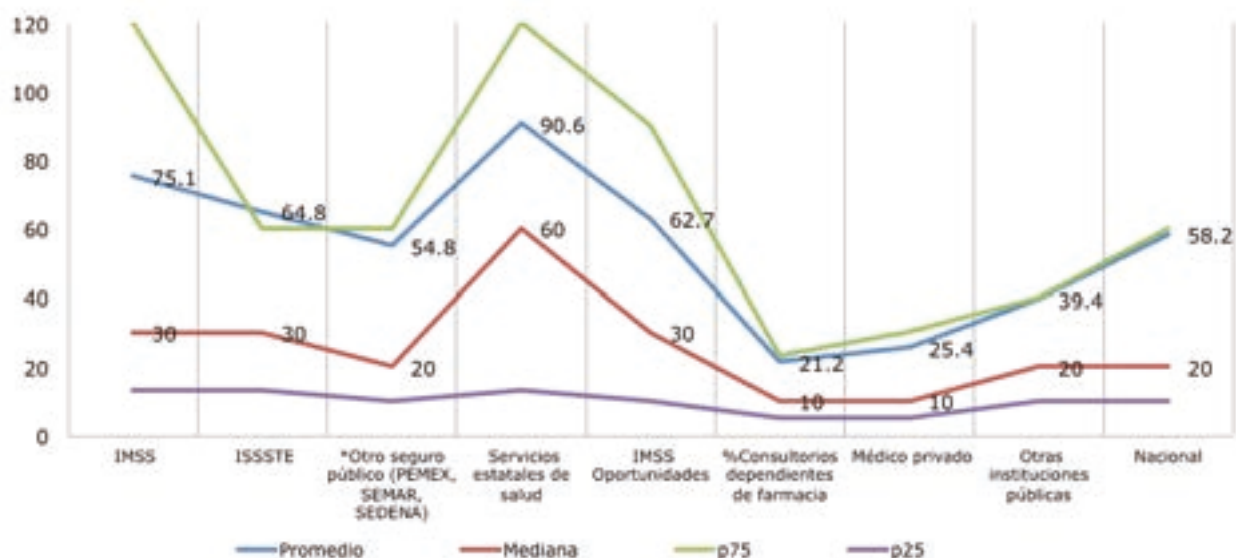
Nacional de Seguridad en Salud, a través del Subcomité de Enfermedades Emergentes y, el Secretario de Salud, dio a conocer cuatro funciones para lograr revertir los casos de diabetes, que son: i) darle visibilidad a la problemática de salud, mediante el convencimiento a la población de que se necesita su participación; ii) catalogarla de alta prioridad; iii) buscar la coordinación con todas las instancias, Gobierno Federal y todos los niveles de gobierno y, iv) encontrar la forma de asegurar los insumos para la detección oportuna temprana y el tratamiento de la enfermedad (Secretaría de Salud, 2016b).

Además la Secretaría de Salud anunció las acciones de la declaratoria de emergencia, que incluyen: el desarrollo de campañas intensivas de difusión a través de los medios de comunicación masivos; el fortalecimiento del Sistema de Información de Enfermedades Crónicas (SIC); el inicio de la operación del Índice

de Calidad de la Atención al Paciente Diabético (ICAD) que evalúe la retención que vive con diabetes y consulta efectiva e impacto en salud; garantizar el abasto de pruebas de detección y control a partir de la compra centralizada de los insumos necesarios, que equivaldría a un ahorro de 99.1 millones de pesos y, el reforzamiento de la capacitación para el personal de salud del primer nivel de atención.

La Secretaría de Salud, IMSS, OCDE y, otras instituciones, insisten que, para disminuir la prevalencia de diabetes, se requiere de un trabajo en conjunto con la sociedad, donde el Estado y las dependencias busquen la promoción, prevención y control a tiempo de la enfermedad crónico degenerativo, además de cuidar de todas aquellas personas que no se presentan enfermas. De igual forma, los derechohabientes, deben cambiar el estilo de vida en cuanto a la alimentación y actividad física, principalmente.

Gráfico 9. Tiempo de espera en minutos para recibir consulta de servicios médicos curativos ambulatorios, por institución de atención en México, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en la ENSANUT, 2012.

75.1 minutos de espera, en las instituciones de las fuerzas armadas y de PEMEX es menor (54.8 minutos) y mucho mayor en los servicios estatales de salud (90.6 minutos).

Los tiempos de espera de los pacientes para recibir la atención de los servicios de salud con frecuencia se asocian al bajo nivel de visitas que en promedio realiza cada habitante en México respecto a otros países. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE (2009), mientras en la República Checa hay 12.6 consultas médicas por habitante al año, 11.8 en Corea, 6.8 en la media de la OCDE, 5.6 en Turquía y en México sólo 2.5.

g. Cobertura de vacunación en menores 12 meses, por vacuna y esquema completo para la edad en México: 2000, 2006, 2010, 2012.

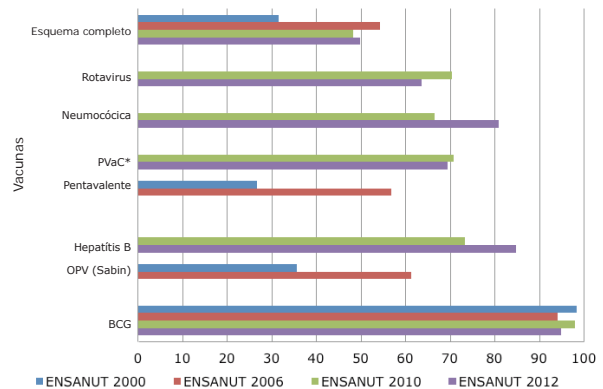
Los avances en la salud de los mexicanos, como en el conjunto de los países donde se han conseguido reducir de forma significativa la mortalidad infantil y la prevalencia de las enfermedades infecto contagiosas como principales causas de enfermedad y muerte de la población, se explican por el énfasis en la medicina preventiva. Es el caso de la vacunación.

De acuerdo con los datos de la ENSANUT, México tiene un programa de vacunación muy completo que abarca quince enfermedades prevenibles. En el levantamiento de la encuesta de 2012 -la más reciente- se reportó que para el 95% de los niños menores a un año contaban con cartilla de vacunación. No obstante, para niños de hasta un año cumplido el esquema completo de vacunación alcanzó al 60.7% de la población y el esquema con cuatro vacunas al 74.2%. En niños de hasta dos años esos porcentajes fueron de 64.5% y 77.9 por ciento.

Cabe decir que en las encuestas levantadas en lo que va del siglo, no se ha alcanzado el objetivo del 90% de los niños con esquema completo de vacunas. Por otra parte, si bien la ENSANUT 2012 refleja que no hay cambios importantes en la cobertura de la vacunación

por nivel socioeconómico, sí mejora para los quintiles 4 y 5, de tal suerte que, a mayor nivel de ingresos de las familias, mejor acceso a la vacunación.

Gráfico 10. Cobertura de vacunación en menores de 12 meses, por vacuna y esquema completo, en México: 2000, 2006, 2010, 2012. (Porcentaje)



Notas:

* PVaC: Pentavalente acelular

- Los datos se calcularon con un intervalo de confianza de 95 por ciento.
- La ENSANUT 2012, solamente consideró la vacuna triple viral o SRP (sarampión, rubeola y parotiditis), como parte del esquema básico completo.
- La vacuna BCG (Bacilo de Calmette y Guérin o contra la Tuberculosis), en todos los años evaluados alcanzó la cobertura superior o igual al 95%, mientras que las vacunas, OPV (Sabin), rotavirus, neumocócica, pentavalente, pentavalente acelular, no alcanzaron la cobertura establecida de 95%.
- La vacuna contra la Hepatitis B, en 2012, respecto a 2010, alcanzó marginalmente el 95% de cobertura.
- Respecto al *esquema completo* de las vacunas, en ninguna encuesta se alcanzó la cobertura al 90%, sin embargo, la ENSANUT 2006 es superior a la de 2000, 2010 y 2012, debido a que no consideró la incorporación de las vacunas de neumococo y rotavirus, como en 2012, donde sí hubo una mejoría, respecto a la Encuesta Nacional de Cobertura de Vacunación (ENCOVA), 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSANUT 2012, *Vacunación en niños: hacia un mejor registro y la aplicación sin restricciones.*

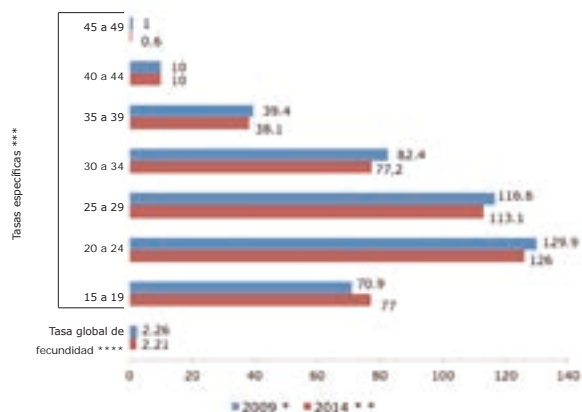
h. Tasa global y tasas específicas de fecundidad, 2009 y 2014.

El comportamiento demográfico tiene una estrecha relación con las necesidades de salud

de la población. Como ya se ha señalado, las caídas de las tasas de fecundidad han contribuido al cambio en la pirámide demográfica del país lo que, unido a la propia transición epidemiológica, supone nuevas necesidades y desafíos para la atención de la salud de los mexicanos.

Las menores tasas de fecundidad global son producto de importantes cambios sociales, culturales y económicos, pero también son motivo de esos cambios, pues han permitido el aumento en las tasas de participación económica de la mujer, con un resultado neto de incremento de la población activa en el país y en el número de integrantes del hogar que contribuyen al ingreso de las familias, por ejemplo.

Gráfico 11. Tasa global y tasas específicas de fecundidad, 2009 y 2014. (Trienios)



Notas:

- * Corresponde al trienio 2006 a 2008.
- * * Corresponde al trienio 2011 a 2013.
- * * * Las tasas específicas representan los nacimientos por cada 1 000 mujeres.
- * * * * Tasa global de fecundidad (TGF), es el número promedio de hijos que tendría una mujer durante su vida reproductiva (15 a 49 años de edad).

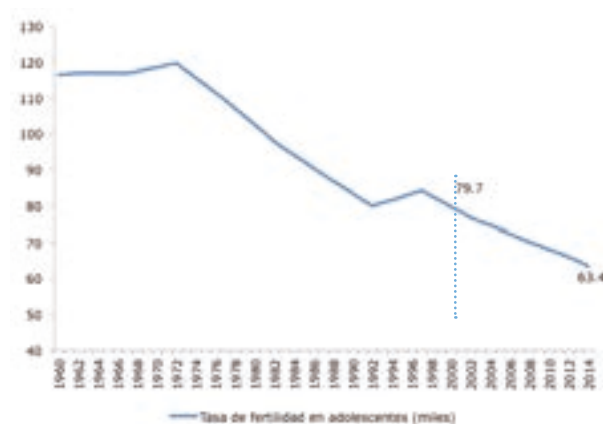
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID), 2014.

Ahora bien, si se distingue el comportamiento de las tasas de fecundidad por grupos de edad, se observa una disminución en prácticamente todos los segmentos etarios salvo en el de las mujeres de 15 a 19 años. Las estadísticas más cercanas en el

tiempo confirman que hay un repunte de la fecundidad entre las mujeres más jóvenes, con las consecuencias que ello tiene sobre el número de hijos que tendrán al final de su vida reproductiva, sobre sus posibilidades de permanencia o acceso a los niveles medio superior y superior de la educación, así como de la ocupación en el mercado de trabajo.

- i. Tasa de fertilidad en adolescentes (15 a 23 años), 1960-2014.

Gráfico 12. Tasa de fertilidad en adolescentes, 1960-2014. (Nacimientos por cada 1 000 mujeres entre 15 y 19 años de edad)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (BM, 2016).

A nivel mundial, en el último medio siglo se ha presentado una importante reducción de la tasa de fertilidad de las mujeres adolescentes. Sin embargo, estudios recientes alertan de que está creciendo en América Latina el número de mujeres jóvenes con embarazos, de tal suerte que la región se coloca como una de las de mayor incidencia de este tipo de fertilidad solo por detrás de África subsahariana y Asia del Sur.

En México la fertilidad de las adolescentes está por encima de la que registran países de desarrollo humano similar (cuadro 6).

Los resultados según estrato socioeconómico muestran que las mujeres más pobres tienen la más elevada fecundidad (Welti, 2012).

Una de las relaciones más persistentes entre

la fecundidad y las características individuales de las mujeres, es la que se observa cuando las mujeres se clasifican según su nivel de escolaridad.

Cuadro 6. Tasa de fertilidad de adolescentes (15 a 19 años de edad). Nacimientos por cada 1,000 mujeres.

País	Año 2015
Bulgaria	39
China	7
Costa Rica	57
México	63
Rusia	24
Uruguay	57

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial 2016.

La fecundidad de las mujeres indígenas es claramente superior a la de las mujeres no indígenas, si bien las diferencias entre estos dos grupos disminuyen a través del tiempo debido al mayor descenso en la fecundidad de las mujeres indígenas. Es significativa la aportación cada vez mayor de la fecundidad adolescente a la fecundidad total, especialmente en el caso de la población indígena.

Personal médico e infraestructura

Las metas 3.8 y 3.c del ODS 3 de la ADS 2030 implican el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema de salud que, en particular, suponen la ampliación de los servicios sanitarios mediante el aumento en el volumen del personal médico y de las instalaciones clínicas. A partir de la mirada que ofrece el documento *Health at a Glance 2015* publicado por la OCDE, se advierte cómo México enfrenta un conjunto de insuficiencias en materia de personal médico, capacidad instalada en equipamiento para brindar servicios de salud y rezago en atención a ciertos padecimientos, que hacen imperativo reconsiderar el monto de los recursos públicos orientados a ofrecer servicios de salud a la población, así como replantear el

propio modelo de atención a la salud. De lo contrario, y al mantenerse las condiciones materiales vigentes, se verá obstaculizado el cumplimiento de las metas de contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal sanitario (ODS 3, meta 3.c) y el acceso a servicios de salud esenciales de calidad (ODS 3, meta 3.8).

Como se aprecia en el cuadro 6, mientras el promedio de los países de la OCDE tienen 3.3 médicos practicantes por cada mil personas, en México es de 2.2, es decir, lo óptimo sería tener un 50% adicional de profesionales de la salud para contar con recursos humanos necesarios para la atención de la población nacional.

Por otra parte, la distribución entre médicos generales y de especialidad no dista mucho de la media de los países de la organización, lo que contrasta con el caso de Estados Unidos que tiene sólo al 12% del total como médicos generales. Un modelo de atención con énfasis en la medicina preventiva o de primer nivel debe de mantener una base amplia de médicos generales. Será importante identificar la distribución territorial y la adscripción institucional de estos profesionistas de la salud en México, así como su remuneración para mantener su peso dentro del personal médico.

Los médicos graduados en México por cada 1,000 habitantes se acercan al promedio de la OCDE, lo que en todo caso da muestra del esfuerzo que desde el sector educativo se realiza en materia de salud. Significativo será no sólo mantener el número de graduados de la medicina sino adecuar su perfil de especialidades con las principales necesidades y demandas de salud de la población.

Un capítulo en materia de recursos humanos donde México claramente se encuentra rezagado respecto a los países más industrializados es en la disponibilidad de enfermeras por cada 1,000 habitantes.

Lo anterior se torna más preocupante a la luz de la expansión de las enfermedades crónico degenerativas y el proceso de rápido

envejecimiento de la población mexicana, lo que sugiere que las necesidades de atención personalizada a los pacientes se incrementarían de forma drástica sin que se cuente con el suficiente personal especializado en ese tipo de cuidados.

El déficit de enfermeras se evidencia también al considerar la relación respecto al número de médicos. Mientras en la media de la OCDE hay casi tres enfermeras por cada doctor, en México la relación es cercana al uno.

A la vez, es evidente que hay muy pocas enfermeras graduadas para el volumen de la población, lo que muestra la necesidad de tener, desde los sectores salud y educación, una explícita política de formación de estos recursos humanos para poder brindar atención universal de servicios de salud a la población mexicana en un plazo razonable.

Un desbalance significativo respecto a lo que ocurre en el promedio de la OCDE es el número de consultas médicas por persona, que es 2.4 veces inferior en México y contrasta en Alemania, la República Checa o Japón donde una persona visita al médico cinco veces más que en nuestro caso. Lo anterior puede sugerir que en México al médico se le visita cuando hay una enfermedad o padecimiento, y no para prevenirlos, como ocurre en los países que cuentan con sólidos esquemas de atención primaria.

La relativa baja frecuencia de las visitas al médico por parte de la población mexicana, permite que el bajo número de médicos por cada mil habitantes no implique una sobre carga excesiva promedio para los doctores como se ve a continuación, pues en nuestro país el número de consultas al año que ofrece un médico es significativamente más bajo que para la media de la OCDE.

En México el equipamiento para ofrecer servicios de salud dista mucho de ser el necesario. Así, por ejemplo, se dispone sólo de 2.1 unidades de imágenes de resonancia magnética (MRI por sus siglas en inglés) por cada millón de personas, cuando en la OCDE

se tienen en promedio 14.1 unidades. Lo mismo ocurre con la disponibilidad de equipos para hacer tomografías, pues mientras en México se cuenta con 5.3 por cada millón de habitantes, en la OCDE es de prácticamente cinco veces más.

Así que, a la disponibilidad de recursos humanos debe añadirse la carencia de inversión en infraestructura y equipo para hacer frente a las necesidades de salud asociadas a los procesos de transición demográfica y epidemiológica que vive el país. Así, si bien se ha desdibujado el esquema de atención primaria, ello no se traduce en una sólida y accesible oferta de servicios de atención de segundo y tercer nivel.

No se trata, no obstante, solo de carencias en equipo especializado, sino en la infraestructura hospitalaria básica, como lo muestra el indicador de camas censables de hospital por cada mil personas. México tiene apenas un tercio de camas de hospital respecto al promedio de la OCDE.

Con escasez de camas de hospital, bajo equipamiento y un menor número de profesionales de la salud, es comprensible que los egresos hospitalarios en México sean inferiores que los que muestra el promedio de los países contenidos en el informe de la OCDE. Sin embargo, la diferencia es sustantiva: los egresos hospitalarios están por debajo de un tercio de lo que se alcanza en la media de la OCDE: apenas 48 por cada 1,000 habitantes.

El contraste entre los egresos hospitalarios en México respecto a los países de la OCDE se acentúa si se toma en cuenta los que se deben a ciertos padecimientos crónico-degenerativos, como los circulatorios o los asociados al cáncer. Por cada millón de personas en la OCDE se dan 19.3 egresos hospitalarios asociados a problemas circulatorios, y en México solo 2.4. De manera semejante, hay 13 egresos hospitalarios de pacientes atendidos de cáncer en la OCDE y en México solo tres.

Los procedimientos de revascularización coronaria por cada cien mil personas alcanzan los 219 casos promedio en la OCDE y en

Cuadro 7. Comparación de alcance de salud.

Personal médico	Unidades	Años	OCDE	México
Médicos	Por cada mil habitantes	2000-2013 (o el año más cercano)	3.3	2.2
Médicos generales ^{a/}	Porcentaje	2013 (o el año más cercano)	29	35
Médicos especialistas ^{b/}	Porcentaje	2013 (o el año más cercano)	62	65
Médicos graduados	Por cada 100 mil habitantes	2013 (o el año más cercano)	11.5	9.9
Enfermeras practicantes	Por cada mil habitantes	2000-2013 (o el año más cercano)	9.1	2.6
Enfermeras sobre número de médicos	-	2013 (o el año más cercano)	2.8	1.2
Enfermeras graduadas	Por cada 100 mil habitantes	2013 (o el año más cercano)	47	11 ^{c/}
Consultas médicas por persona	Consultas anuales por habitante	2013 (o el año más cercano)	6.6	2.8
Consultas estimadas por doctor	Consultas anuales	2013 (o el año más cercano)	2 277	1 294
Unidades de Resonancia Magnética	Por cada millón de personas	2013 (o el año más cercano)	14.1	2.1 ^{c/}
Escáneres de tomografía computarizada	Por cada millón de personas	2013 (o el año más cercano)	24.4	5.3 ^{c/}
Camas de hospital	Por cada mil personas	2000-2013 (o el año más cercano)	4.8	1.6
Altas hospitalarias ^{d/}	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	155	48
Altas hospitalarias por enfermedades circulatorias	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	19.3	2.4 ^{c/}
Altas hospitalarias por cánceres	Por cada mil personas	2013 (o el año más cercano)	13.3	3.0 ^{c/}
Procedimientos de revascularización coronaria	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	219	6 ^{c/}
Cirugía de reemplazo de cadera	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	161	8 ^{c/}
Cirugía de reemplazo de rodilla	Por cada 100 mil personas	2013 (o el año más cercano)	121	3 ^{c/}
Tasas de cesáreas	Por cada cien nacidos vivos	2013 (o el año más cercano)	27.6	45.2

Notas:

^{a/} En médicos generales se incluyen practicantes/médicos de familia y otros médicos generales (no especialistas).

^{b/} En médicos especialistas se incluyen pediatras, obstetras/ginecólogos, psiquiatras, médicos quirúrgicos y otros especialistas.

^{c/} México ocupa el último lugar con respecto a los países que pertenecen a la OCDE.

^{d/} Las tasas de alta hospitalaria miden el número de pacientes que salen de un hospital después de recibir atención. El alta hospitalaria se define como la liberación de un paciente que ha permanecido por lo menos una noche en el hospital. Incluye las muertes en el hospital después de la hospitalización. Normalmente se excluyen las descargas del mismo día se excluyen las descargas de bebés sanos nacidos en el hospital (entre el 3-10% de todas las descargas).

Fuente: Elaboración propia con base a la información de Health at a Glance 2015, OCDE.

México únicamente seis.

También es representativo lo que ocurre con padecimientos asociados a problemas óseos y de movilidad, cada vez más frecuentes en poblaciones con mayor peso de los grupos de más edad. En la OCDE se practican veinte veces más cirugías de reemplazamiento de cadera (161 vs 6 en México) y cuarenta veces más cirugías de reemplazamiento de rodilla (121 vs 3) que en nuestro país.

En cambio, un indicador donde México está sobre el promedio de la OCDE es en la tasa de cesáreas por cada 100 nacidos vivos. Mientras que el promedio de la organización es de 27.6 procedimientos de este tipo, en México alcanza 45.2, es decir, un 63% más. Este no deja de ser un indicador negativo, en tanto se están realizando más cesáreas que en el resto del mundo (hasta tres veces más respecto a ciertos países desarrollados), lo que puede ser un indicador de comportamiento de "demanda inducida por la oferta", esto es, que en un sistema de salud con un alto porcentaje de cobertura con base en las reglas del mercado se sigan tratamientos no estrictamente necesarios o recomendados desde el punto de vista de la salud, pero sí lucrativos desde el punto de vista del interés económico de quien ofrece el servicio médico.

Este apartado tuvo como objetivo dar cuenta de que México tiene recursos humanos insuficientes para la atención de las necesidades de salud de su población, en especial de enfermeras. Que hay además poca frecuencia de visitas al médico, lo que evidencia la pertinencia de robustecer la atención de primer nivel y preventiva. Que hay un importante déficit de infraestructura y equipo que se manifiesta en un bajo nivel de egresos hospitalarios, sobre todo de los padecimientos crónico degenerativos que están en expansión, y que el modelo de mercado para la atención a la salud puede generar ineficiencias y decisiones incorrectas para la salud de la población mexicana. Sin sortear estos problemas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en materia de salud no será una realidad tangible. En particular,

no será viable cumplir con la intención de perfeccionar, capacitar y retener al personal médico (ODS 3, meta 3.c) para asegurar el acceso a los servicios de calidad (ODS 3, meta 3.8). Para este último propósito, la CEPAL (2016a) recomienda tener en cuenta el uso de nuevas tecnologías para mejorar la provisión de los servicios médicos.

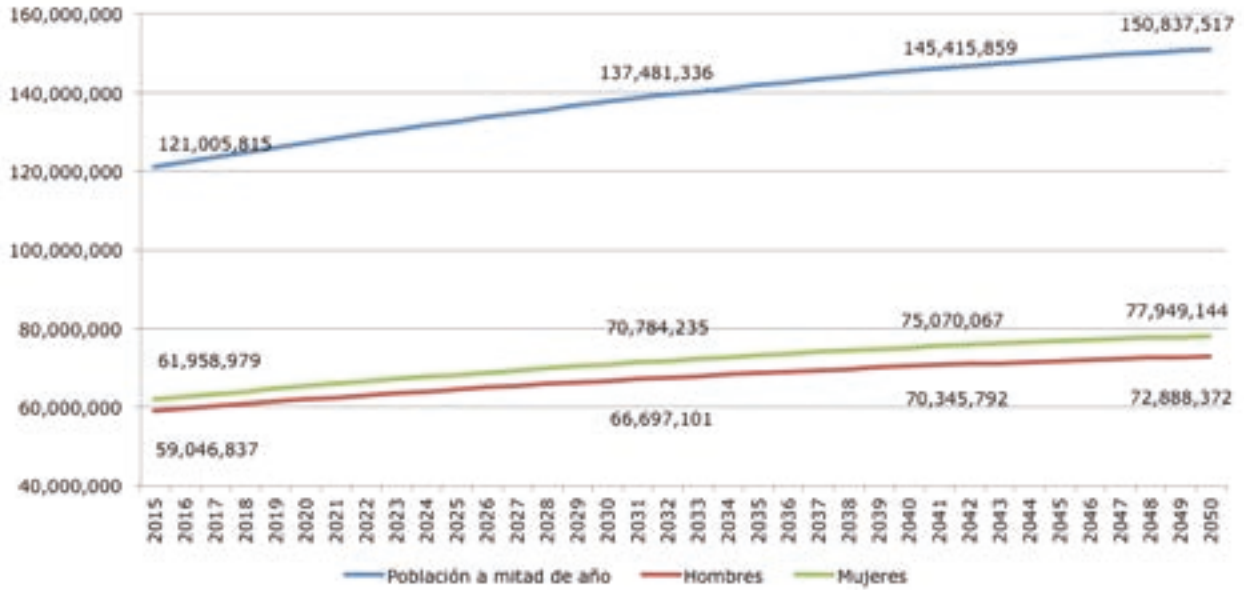
Retos para alcanzar la cobertura universal y la atención efectiva de la salud hacia el 2030

Hasta la mitad del siglo XXI la población total de México seguirá con un proceso de crecimiento neto, si bien en este periodo de tiempo también se acentuarán los procesos de cambio en la estructura de la población, de tal suerte que el envejecimiento avanzará de forma nunca antes vista.

Indicadores para las perspectivas de las condiciones de salud

- a. Proyecciones de población del CONAPO:
 - i. Población media por año, 2015-2050.

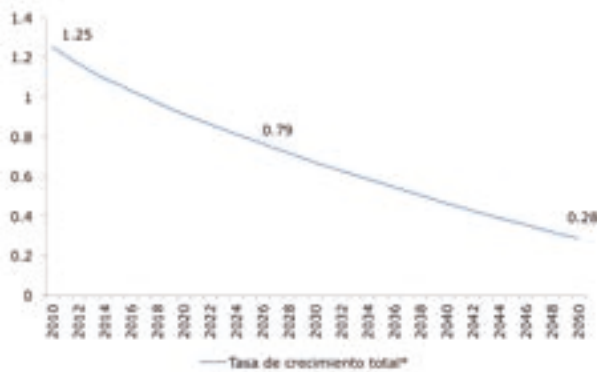
Gráfico 13. Población a mitad de año, 2015-2050. (Personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

ii. Tasa de crecimiento total, 2010-2050.

Gráfico 14. Tasa de crecimiento total, 2010 – 2050



*: Por cien

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

Así, si bien el ritmo de crecimiento relativo de los habitantes del país continuará en descenso, en términos absolutos la necesidad de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de atención a la salud continuarán al alza. Lo anterior, con un elemento adicional, que estarán creciendo las enfermedades crónico degenerativas en el perfil de la

morbilidad y la mortalidad en el país, lo que implicará la necesidad de canalizar una mayor cantidad de recursos económicos, tanto públicos como de las familias, para acceder a bienes y servicios de salud.

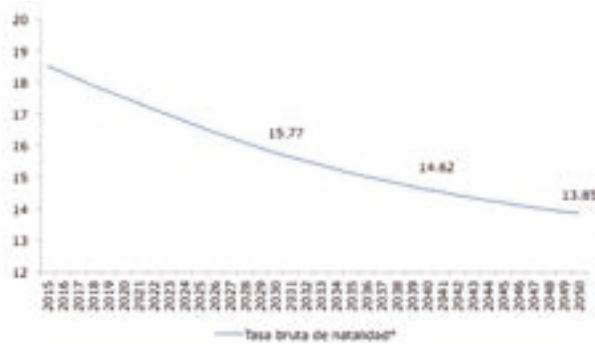
iii. Tasa bruta de natalidad, 2015-2050.

La tasa bruta de natalidad continuará descendiendo en términos generales, lo que por un lado contribuirá al proceso de envejecimiento poblacional y, por otro, reducirá las presiones para la atención de las necesidades de la población infantil y juvenil -acceso a servicios educativos, a la salud preventiva para esas edades, etcétera-

No obstante, como ya se ha advertido, los indicadores agregados no consiguen reflejar la enorme heterogeneidad de los indicadores de salud -y no solo de ella- que se dan en el país entre regiones y grupos poblacionales, siendo la desigualdad un rasgo característico y persistente de la realidad mexicana con independencia del mirador desde que se estudie. Por ello, la natalidad puede tener comportamientos disímiles y hasta contradictorios entre regiones y entre grupos poblacionales, mostrando una mayor

persistencia en zonas y núcleos de la población de menores ingresos.

Gráfico 15. Tasa bruta de natalidad, 2015 – 2050



*: Por cien

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

iv. Nacimientos por grupos de edad, 2015-2050.

El número total de nacimientos en el país va a disminuir de forma gradual (gráfico 16),

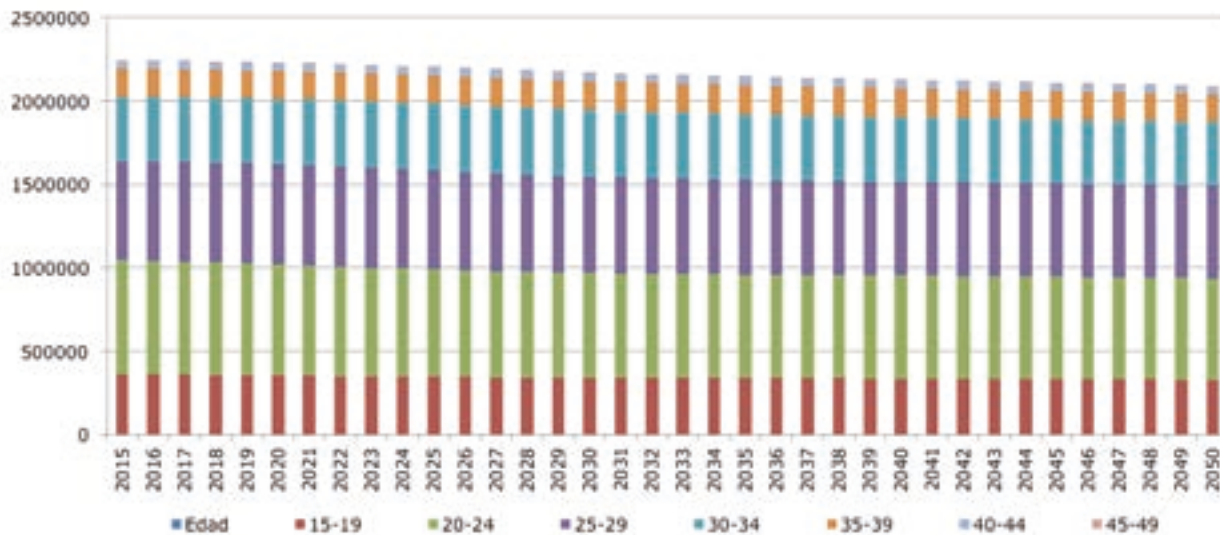
como ya lo ha venido haciendo. Sin embargo, es importante el seguimiento y control de los nacimientos que se producen como resultado de embarazos de mujeres adolescentes o, peor aún, de niñas de entre 10 y 13 años.

v. Esperanza de vida, 2015-2050.

Se prevé que la esperanza de vida continúe su trayectoria ascendente en México, si bien con una pendiente menos pronunciada (gráfico 17), de tal suerte que conforme esta variable mejora puede resultar más difícil incrementar los años de esperanza de vida.

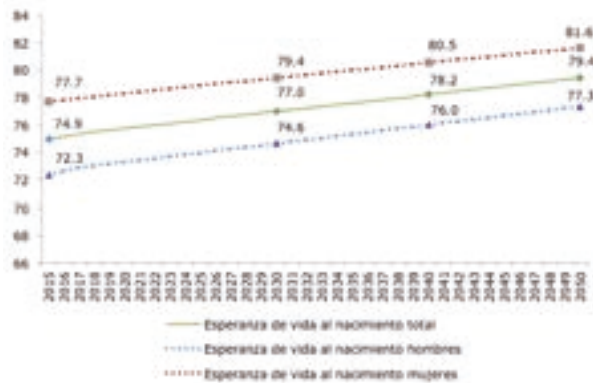
Sin embargo, el comportamiento de la epidemia de diabetes y su extensión hacia grupos de edad más temprana como resultado de la mayor incidencia del sobrepeso y la obesidad en México, pueden generar un escenario en el que por primera vez en más de un siglo la esperanza de vida en el país sufra retrocesos.

Gráfico 16. Nacimientos por grupo de edad, 2015-2050



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

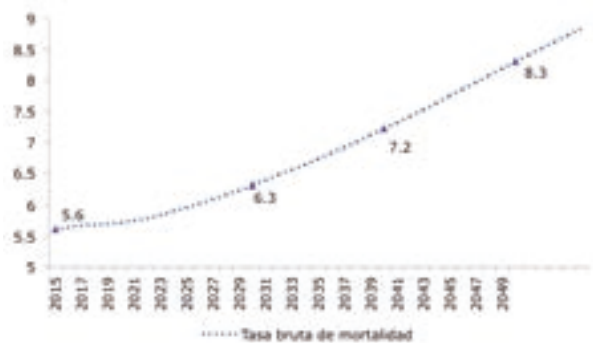
Gráfico 17. Esperanza de vida, 2015-2050. (Años)



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

vi. Tasa bruta de mortalidad, 2015-2050.

Gráfico 18. Tasa bruta de mortalidad, 2015-2050. (Años)



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

La tasa bruta de mortalidad tendrá un comportamiento ascendente (gráfico 18), asociado con el envejecimiento poblacional. Pero, de nuevo, factores como el incremento de las muertes por causas externas, en particular por agresiones violentas, que ya se colocan como la principal causa individual de muerte entre la población masculina desde 2007-2008 puede, a su vez, acercar en el tiempo el repunte de una mayor tasa de mortalidad. Un efecto similar podrá tener la más alta prevalencia de la obesidad y el sobrepeso, vinculados a diabetes en la mortalidad en México sobre los próximos años.

Financiamiento del sistema nacional de salud

El ODS 3, meta 3c de la ADS 2030 para el desarrollo sostenible establece la necesidad de aumentar considerablemente el financiamiento de la salud, lo que implica realizar asignaciones presupuestarias crecientes a los programas e instituciones del sector salud, que permita el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema para extender la cobertura y elevar la calidad de los servicios públicos de la salud. Sin embargo, estos esfuerzos deben afrontar las deficiencias en la estructura financiera del SNS y las restricciones presupuestarias impuestas por el diseño de la política fiscal y por las dificultades recaudatorias de la hacienda pública nacional, entre otros desafíos propios de la atención a la salud como los asociados a las transiciones demográfica y epidemiológica. La solución a las dificultades financieras del sistema de salud se ha convertido en una condición para garantizar la viabilidad en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, la CEPAL (2016) recomienda incorporar los ODS en las decisiones de política presupuestaria y de inversión pública.

Análisis de las trayectorias del gasto público en salud en México

Distribución del gasto en salud

El financiamiento actual del SNS presenta distintos desequilibrios importantes, reflejo de las anomalías propias del diseño y operación del sistema, como, por ejemplo, la dimensión y la composición del gasto privado y el desempeño del gasto público destinado a la población no asegurada. En la distribución del gasto en salud en México se tiene registro de que hasta 2010 el gasto privado (51%) era superior al gasto realizado por el Estado (49%). Aunque esta situación se empezó a corregir a partir de 2011 y, en 2014 el gasto público fue ya mayor (51.9%) al gasto

privado (48.1%) (gráfico 19), los recursos que destinan las familias y las instituciones privadas para la atención de la salud siguen siendo muy elevados, casi la mitad del total.

Gráfico 19. Distribución del gasto en salud en México, 2014. (Porcentaje)



Nota: Las cuotas de recuperación corresponden al importe pagado por el usuario de los servicios médicos cuyo costo no está cubierto en su totalidad por el sistema de salud al que está afiliado. Las instituciones sin fines de lucro, son entidades sociales separadas institucionalmente del gobierno, creadas para producir bienes y servicios, cuyo estatuto jurídico no les permite obtener ganancias.

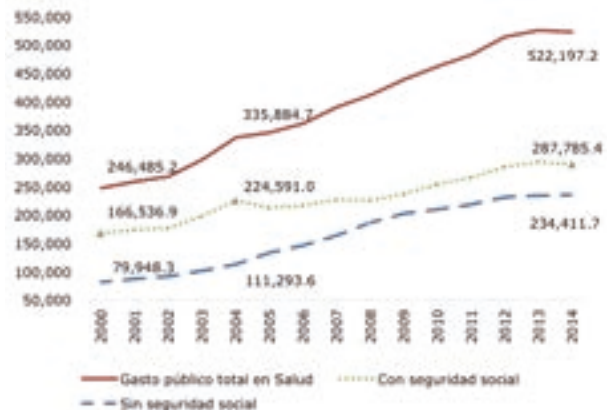
Fuente: Elaboración propia, con información de la Secretaría de Salud (2016a).

De la elevada proporción del gasto privado, el 42.8% lo realizan los hogares y las instituciones sin fines de lucro. De acuerdo con la composición del gasto de los hogares contenido en la Cuenta Satélite del Sector Salud de México, (INEGI, 2015), en 2013 el 65.0% de los recursos dedicados por las familias a la atención de la salud es destinado a la compra de medicamentos y materiales de curación, el 15.9% al pago de consultas médicas y el 6.9% a la cobertura de servicios hospitalarios. Estas erogaciones, que suman el 87.8% del gasto familiar en salud, ejemplifican las limitaciones del SNS en la oferta más elemental de servicios médicos. Esta configuración del gasto significa una barrera que, de mantenerse igual, impedirá alcanzar las metas sobre la protección contra los riesgos financieros (de las familias) y el acceso a medicamentos asequibles para todos (objetivo 3.8).

Gasto público total en salud y en poblaciones con y sin seguridad social

De acuerdo con los datos del Sistema de Cuentas en Salud (SICUENTAS), el gasto público total que se destina al financiamiento del sistema de salud en México ha sostenido un crecimiento importante desde el año 2000 (gráfico 20). En poco más de una década, se duplicó el gasto público total en salud a precios constantes, pues pasó de tener una erogación de 246.4 mil millones de pesos en 2000, a 522.2 mil millones de pesos en 2014. La tasa de crecimiento media anual (TCMA) durante esos años fue de 5.5%, habiendo tenido un ritmo mayor (6.3 %) en los primeros cuatro años de la década pasada.⁷

Gráfico 20. Gasto público total en salud y en poblaciones con y sin seguridad social, 2000-2014. (Millones de pesos, 2013 = 100)



Notas: Hasta 2012, el gasto público en salud para la población con seguridad social solo incluía el gasto del IMSS, del ISSSTE y de Pemex. A partir de ese año, las cifras incluyen el gasto correspondiente al ISSFAM y a las instituciones de seguridad social de las entidades federativas (ISSSES).

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud (2016).

El crecimiento del gasto público total ha favorecido principalmente a la población sin seguridad social, cuyo gasto se incrementó, entre 2000 y 2014, a una TCMA de 8.0%, con una aceleración mayor desde 2004, con la introducción del Seguro Popular; hecho

⁷ La participación porcentual del gasto público total para la población con seguridad social y sin seguridad social, varía claramente entre entidades federativas, Martínez & Murayama (2016).

que marca un cambio estructural en el comportamiento de las cifras de financiamiento del sistema de salud. No obstante, el gasto público total en la población con seguridad social sigue siendo mayor que el destinado a la población sin seguridad social, pues más de la mitad de los recursos públicos (55.1%) se dirige a ese segmento demográfico, aunque la brecha entre ambos se ha venido cerrando (en 2000 el 67.6% del gasto público en salud era dirigido a la población asegurada), debido al menor dinamismo en el gasto público en los asegurados que registró una TCMA de 3.9% en el periodo 2000-2014.

El crecimiento registrado en el gasto público en salud para la población con seguridad social en el periodo 2000-2014⁸, se explica en buena parte por el aumento del gasto del ISSSTE⁹, que creció a una TCMA de 5.4% en el periodo 2000-2014, con un aumento promedio aún más fuerte a partir de 2004 (7.9 %). Como resultado de la evolución de su gasto, el ISSSTE pasó de representar el 13.1 % del gasto público en salud para la población con seguridad social en 2000, a 15.8% en 2014. Este incremento se explica por el aumento en el número de derechohabientes (particularmente de los pensionistas y de sus familiares, lo que se traduce en un envejecimiento de la población derechohabiente e impacta en los costos de atención)¹⁰ y el aumento en el gasto corriente (en especial de servicios generales) y de capital¹¹. La transición epidemiológica, que ha significado un aumento en la prevalencia de las enfermedades de alto impacto financiero (por ejemplo, las crónico-degenerativas), también

8 Las tendencias observadas en el periodo 2000-2014 también se ven influidas por el cambio metodológico introducido en 2012 en la información reportada por el Sinais

9 Ver tabla A5 del anexo 2.3 en Martínez y Murayama (2016). La información presentada en todo este capítulo se refiere únicamente al gasto de las instituciones de seguridad social destinado a la función salud. Excluye toda forma de prestaciones sociales como pensiones, servicios de préstamos hipotecarios, financiamiento en general de vivienda, seguros de invalidez y vida, seguros para el retiro, entre otras prestaciones y servicios.

10 Ver cuadro A6 del anexo 2.3 en Martínez y Murayama (2016).

11 Con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) referente al gasto del ISSSTE en la función Salud de las cuentas de la hacienda pública federal, se calculó que la TCMA del gasto corriente fue igual a 8.0 % entre 2000 y 2011 mientras que el gasto de capital se incrementó 12.4 % en promedio anual.

podría haber inducido un gasto mayor por la adquisición de nuevas tecnologías, medicinas e insumos médicos en general.¹²

El incremento en el gasto del IMSS, entre 2004 y 2014 (TCMA = 1.2%), fue notoriamente menor en comparación al del ISSSTE. Mientras que en 2000 el IMSS concentraba el 82.4 % del gasto público total en salud para la población con seguridad social, en 2014 su participación fue de 73.2 % (gráfico 21). En este último año, el 4.3% del gasto público para la población con seguridad social correspondía a PEMEX. Las Instituciones de Seguridad Social Estatales (ISSES) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) representaron 5.8 y 0.9%, respectivamente, del gasto público total en salud para la población asegurada.

Gasto público per cápita según condición de aseguramiento en entidades federativas del país

El gasto público total en salud per cápita da cuenta de las fuertes diferencias entre entidades federativas del país. En 2014, éste fue igual a 10,791 pesos en la Ciudad de México y sólo 2,942 pesos en Chiapas; es decir, en la Ciudad de México se gasta 3.7 veces lo que se gasta en Chiapas. Las diferencias se amplían cuando se compara el gasto per cápita para la población asegurada y la no asegurada, pues el gasto para un derechohabiente de la seguridad social en la Ciudad de México es de 14,190 pesos y para una persona no asegurada es de sólo 6,447 pesos, lo que supone una relación de 2.2 a uno (gráfico 21).

Estas fuertes disparidades confirman la fragmentación del SNS, con desequilibrios entre población con y sin seguridad social debido a su condición laboral. El sesgo en el gasto público per cápita a favor de la población con seguridad social implica la persistencia de la regresividad en el acceso a los servicios públicos de salud.

12 Ver ISSSTE (2013) y CEFP (2013).

Gráfico 21. Gasto público per cápita según condición de aseguramiento en entidades federativas seleccionadas, 2014. (Pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SICUENTAS (2015).

Algunas de las entidades federativas que cuentan con mayor actividad económica y menores niveles de pobreza e informalidad que el promedio nacional, registran altos niveles de gasto público en salud per cápita, mientras que otros estados con fuertes rezagos de desarrollo económico y social se encuentran entre los de menor gasto público en salud per cápita. Esto indica desequilibrios y deficiencias en la distribución y uso de los recursos para la atención de la salud entre las entidades federativas, que pueden estar asociados a la debilidad en los criterios que privilegian la equidad en las asignaciones presupuestarias y el ejercicio mismo de los recursos.

Las diferencias en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, tanto entre instituciones como entre estados, genera desigualdad en la atención y dificultan la configuración de un escenario en el que el sistema de salud asegure el acceso a servicios de calidad para todos, tal como lo señala la meta 3.8 del ODS 3, de la ADS 2030.

Comparativa internacional

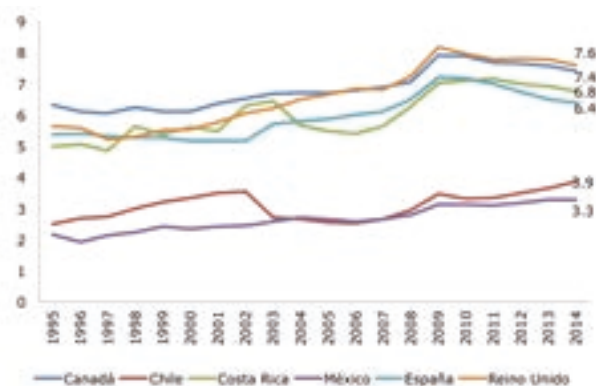
En las cifras del gasto total en salud como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), (que incluye el gasto privado en salud (OMS, 2016c)), se observa una tendencia creciente hasta llegar al 6.3% en 2014, pero en

comparación con otros países, este gasto es notablemente menor, ya que Canadá alcanza una tasa cercana al 11% y Costa Rica, España y Reino Unido alrededor del 9%. Asimismo, las tasas de crecimiento medio anual muestran una dinámica menor en México (1.6%) que en otros países como Costa Rica (2.6%) o Reino Unido (2.2%). Cabe destacar que, en el año 2000, la brecha entre el gasto total en salud de México y el del resto de los países observados era cercana a dos puntos porcentuales y, más de tres puntos porcentuales respecto con Canadá. En 2014, esa brecha se amplió a más de tres puntos porcentuales con Costa Rica y, más de cuatro puntos porcentuales con Canadá.

Asimismo, mientras que en México en 2014, el gasto público en salud como proporción del PIB se ha mantenido en no más de 3.3%, en España, Costa Rica y Canadá, desde 1995 este gasto ha representado más de 5.0% del PIB y ha registrado una tendencia creciente (gráfico 22). En 2009, antes de sufrir los efectos de la crisis, el gasto público representaba en el Reino Unido el 8.2% del PIB y en Canadá el 7.9%. La brecha entre el gasto público en salud de México y los demás países (con excepción de Chile), también se ha ampliado, ya que en el año 2000 se registró una diferencia de 3.8 puntos porcentuales a favor de Canadá y en 2009 la diferencia era de 5.1 puntos porcentuales respecto al Reino Unido.

De acuerdo con la OMS, en 2009 el gasto público en salud representó únicamente 11.9% del gasto público total en México, en especial muy por debajo de los niveles en Canadá (18.2%) y Costa Rica (30.6%). Es decir, en estos países se están asignando mayores y crecientes proporciones de los recursos públicos totales disponibles para consolidar un sistema nacional de asistencia sanitaria que garantice el acceso universal a los servicios de salud, mientras que en México, el reconocimiento de la necesidad de otorgarle mayor atención pública a la salud de la totalidad de la población no está siendo acompañado de una mayor proporción de recursos públicos hacia esta función presupuestaria, a pesar de las asignaciones realizadas con el Seguro Popular.

Gráfico 22. Gasto público total en salud como proporción del PIB en países seleccionados. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización Mundial de la Salud, Global Health Observatory (2016c).

La comparación internacional del gasto del gobierno en salud per cápita, da cuenta del bajo nivel de financiamiento público para la salud en México, no solamente con respecto a países desarrollados sino también con otros países de América Latina. Según la información de la OMS, en 2010 el gasto per cápita realizado por el gobierno mexicano en materia de salud fue equivalente a 591 dólares (a paridad de poder adquisitivo), lo que representó menos del 15 % del gasto per cápita realizado en Canadá y no más del 76% del gasto realizado en Chile.

A medida que el gasto público en salud per cápita se incrementa será posible reforzar la provisión de servicios de salud como bien público y derecho social, avanzar hacia la cobertura universal de salud, por lo menos en servicios de primer nivel de atención, y reducir los gastos catastróficos en salud que afectan la economía y el bienestar de las familias más pobres. Esto permitirá fortalecer las condiciones de financiamiento para alcanzar los ODS.

Retos para mejorar el financiamiento

Sobre el financiamiento del sistema de salud, el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2012) recomienda incrementar sistemáticamente,

en términos reales, la inversión pública en salud en el transcurso de la próxima década para lograr duplicar el gasto en salud como proporción del PIB.

No obstante, en la postura generalizada sobre el incremento de los recursos públicos para la creación de un nuevo sistema de salud se ha generado una amplia controversia sobre las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2012 y 2013), Levy (2010) y la Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD) (2012), proponen la eliminación de las contribuciones obrero-patronales correspondientes al IMSS e ISSSTE, lo que generaría mayores presiones presupuestarias al gasto público en salud. Para contrarrestar este efecto, el CEEY (2012 y 2013) y Levy (2010) proponen implementar una generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) como fuente adicional de recursos públicos para la salud, aunque la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2013), advierte el carácter regresivo de esta fuente de financiamiento.

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) propone que el financiamiento se base en impuestos generales con destino específico, a través de un sub-fondo del Fondo Nacional de Seguridad Social Universal.

Por su parte, la FUNSALUD (2012) propone crear o reasignar impuestos especiales a la producción y consumo de artículos que representan un riesgo para la salud, y etiquetarlos para financiar el sistema de salud universal¹³. Su propuesta también incluye la creación de un fondo de atención de alta especialidad que mancomunará los riesgos financieros de toda la población para atender enfermedades e intervenciones de alto costo.

¹³ La reforma hacendaria de 2013 introdujo impuestos especiales a los productos de alta densidad calórica, cuya recaudación podría destinarse al financiamiento de la salud pública, además de solventar parte de los gastos destinados a la infraestructura del agua potable y bebederos públicos como se tenía establecido en la iniciativa de ley. Estos impuestos recaudaron en 2014 31 mil millones de pesos, en 2015 37 mil millones y es posible que al cierre de 2016 la recaudación supere los 40 mil millones de pesos. Estos ingresos significativos podrían consolidarse como una fuente de financiamiento si se mejora su diseño, ampliando la base gravable e incrementando las tasas.

Algunos estudios han estimado el nivel de recursos públicos adicionales que supondría implantar un modelo de atención universal en salud, con un paquete básico de intervenciones y medicamentos cubiertos. Por ejemplo, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2012) estimó que el gasto público adicional que hubiera representado la eliminación de las cuotas (del Seguro Popular, del IMSS y del ISSSTE), la homogeneización de los paquetes de servicios en salud (tomando los servicios cubiertos por el IMSS como paquete básico) y la afiliación efectiva de la población sin seguridad social hubiera sido igual a 723,552 mdp, equivalentes a 5.0% del PIB en 2010 y 690,836 mdp (5.3% del PIB) en 2011.

Por su parte, en los trabajos de Durán (2012) y Durán *et al.* (2012) se proponen estimaciones de las necesidades de recursos humanos y materiales para configurar un sistema universal de atención primaria en el país. Al considerar un esquema de atención primaria en el que cada médico pueda atender a 2,000 personas, y tomando en cuenta los 14,000 médicos familiares que aproximadamente tiene el IMSS, en Durán *et al.* (2012) se estima que se requeriría contratar a 42,000 médicos adicionales. Si se les pagara 50,000 pesos mensuales, el presupuesto anual dedicado a esta contratación de personal médico sumaría 27,400 mdp. Este monto podría quedar cubierto por las aportaciones actualmente realizadas por el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) a las entidades federativas.

Los autores estiman gastos de operación anuales de este nuevo sistema (incluyendo los salarios a personal enfermero y auxiliar, el consumo de bienes, los gastos de mantenimiento y los servicios generales) equivalentes a 22,809 mdp. A ello suman un gasto promedio relacionado con la infraestructura y la remodelación de 3,457 mdp. De esta forma, el costo anual total estimado para implementar el nuevo modelo de atención universal de primer contacto se estimó en 53,756 mdp. Durán (2012) señala que serían necesarios más de 12 años para

llevar a cabo la implementación de un nuevo sistema de salud basado en la atención primaria.

Entre los estudios que han abordado el financiamiento de la salud, destaca el trabajo realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), (Aguilera & Scott, 2010), en el que se establecen proyecciones actuariales sobre el gasto en salud en el país y se analizan diversas alternativas de reforma fiscal, para el financiamiento de un sistema integral de salud a través de impuestos generales.

Aguilera y Scott (2010) estiman que, en un escenario en el que no se modifiquen las condiciones actuales del sistema de salud (*status quo*), el gasto total en salud en 2030 podría representar el 7.8% del PIB. Este incremento sería atribuible en un 40% al cambio demográfico y en un 60% a otros factores como la elasticidad ingreso del gasto en salud, avances tecnológicos y aumento de precios. De mantenerse el sistema actual, la regresividad del gasto público solo disminuiría en forma limitada.

Si se considera la creación de un sistema integrado de salud basado en dos pilares (de gasto público y privado), en 2030 los recursos públicos adicionales representarían alrededor de 3.7% del PIB. En el caso de un modelo de tres pilares (impuestos generales, contribuciones obrero-patronales y recursos privados), se proyecta un incremento de recursos públicos equivalente a 1.4% del PIB.

El estudio advierte que la eliminación del financiamiento contributivo no cambiaría sustancialmente la distribución del financiamiento público total, pero incrementaría la participación en el gasto de los deciles de menores ingresos. Según las estimaciones de los autores, generalizar el impuesto al valor agregado y asignar los recursos así generados al financiamiento de un sistema integrado de salud, tendría como efecto una disminución de la progresividad del financiamiento del sistema. No obstante, se señala que la mejora en la progresividad del

gasto asociada al incremento en los recursos del sistema compensaría ampliamente la pérdida de progresividad en el financiamiento.

Entre las propuestas del CEEY (2012 y 2013) y de la OPS (2013), se coincide en la necesidad de relacionar la asignación de los recursos públicos a las instituciones de salud con el desempeño y los impactos en la salud de la población. Es decir, sustituir la asignación inercial de recursos basada en presupuestos históricos por una gestión estratégica y eficiente de servicios. Esta propuesta sigue la lógica de la asignación de recursos públicos establecida por el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

En cualquier caso, en tanto no se logre reconfigurar la estructura de financiamiento del sistema de salud y fortalecer las fuentes de recaudación del Estado, no será posible alcanzar las metas establecidas en el objetivo 3 de la Agenda 2030. Aunque esta puede ser una condición necesaria para mejorar la atención de la salud en el largo plazo, no es una condición suficiente pues se requiere de distintas decisiones de política pública, entre las que destaca la reforma profunda del sector.

La reforma del sector salud

Para mejorar las capacidades institucionales del SNS y crear las condiciones necesarias para alcanzar las metas establecidas en la Agenda 2030 en materia de salud, es indispensable elevar la eficacia y la coordinación de las políticas públicas actuales, pero, sobre todo, concebir y poner en práctica la edificación de un nuevo sistema nacional público de salud.

Un primer paso debe ser la universalización efectiva de acceso a servicios de salud de atención primaria, para poner énfasis en un modelo de detección oportuna de problemas y de prevención en la salud de la población.

Si México reorganizara la provisión de servicios de salud a partir de equipos básicos de atención integral de la salud -cada equipo

integrado por un médico general, una enfermera, un asistente técnico de atención primaria, un auxiliar de redes y un técnico en farmacia, de forma similar al modelo de Costa Rica (Sauma, 2016)- que atendieran a grupos poblacionales de 3,000 personas, podría darse un uso más eficiente de los recursos públicos invertidos en salud. Por ejemplo, para 2016 se prevé una asignación de 55 mil millones de pesos por concepto de cuota social y aportación solidaria federal a las entidades federativas para el Seguro Popular. Se trata de la transferencia federal de recursos en función del número de afiliados a la protección social en salud. Ese presupuesto permitiría financiar con 1.3 millones de pesos al año a 40 mil equipos básicos de atención integral de salud, los cuales cubrirían a la totalidad de la población de país con atención primaria.

La heterogeneidad de los servicios de salud en el país no es adecuada y, por el contrario, es una causa adicional a la desigualdad en salud que se suma a la profunda inequidad social que caracteriza a México. Por ello debe proyectarse una estrategia gradual de convergencia en paquetes de atención y calidad de los servicios de salud para toda la población, teniendo como modelo las características de los servicios que ofrecen las instituciones de la Seguridad Social que, sin desconocer problemas y deficiencias, han conseguido los mayores avances en términos de provisión de servicios públicos de salud. Como se mencionó, la primera convergencia debe darse alrededor de la atención primaria. Dejar atrás la segmentación y la heterogeneidad en la calidad de los servicios de salud es condición para hablar, propiamente, de un sistema nacional de salud, que hoy es inexistente. Conviene que la consolidación del sistema sea paulatina y que en el largo plazo se constituya como un sistema único y público de salud¹⁴, que incluya a los distintos tipos de

¹⁴ El proceso de transición podría requerir un horizonte temporal de 20 a 30 años. En una primera etapa, se podría incluir en el nuevo sistema a la población no derechohabiente de alguna institución de la seguridad social (población afiliada al Seguro Popular, población atendida a través del IMSS-Oportunidades y a la población no cubierta por ningún esquema o programa de atención a la salud), a los derechohabientes del IMSS, a los afiliados al ISSSTE, y a los derechohabientes de instituciones estatales de seguridad social. En el mediano y largo plazo, deberá contemplarse

asegurados que se tienen en el sistema actual.

De forma sucesiva, deben ampliarse los servicios de salud a las personas que carecen de acceso real o que tienen acceso limitado a los servicios de salud como ocurre con los afiliados al Seguro Popular. Esa es condición para que el derecho a la salud no sea una mercancía, adquirida en el mercado a través del pago directo de las familias a los ofertantes de bienes y servicios de salud -medicamentos, consultas, estudios, hospitalización- ni estar supeditado a la condición laboral de las personas.

Es deseable que la participación del sector privado en el sistema de salud sea como proveedor de servicios y no como competidor del sector público, y se lleve a cabo bajo un marco de regulaciones rigurosas, claras y eficaces.

En el objetivo de edificar un sistema de salud digno de tal nombre, es oportuno pensar en que las instituciones prestadoras de servicios de salud no sean, a la vez, las responsables de otros servicios que trascienden el ámbito de la salud. Así, resulta adecuado proceder a la separación institucional y financiera de los servicios de salud respecto al resto de las prestaciones derivadas de la seguridad social. Un eficiente SNS requiere de autonomía financiera suficiente, contando con sus propias y exclusivas fuentes de recursos, más allá de cual sea el mecanismo concreto de financiación que lo soporte. Así ocurre en los sistemas más desarrollados de atención a la salud.

El nuevo sistema tendría que estar basado en la persona y orientado a la atención efectiva e integral de sus necesidades reales, antes que la demanda, en el entendido de que la necesidad de salud no siempre se vuelve demanda efectiva, siendo éste uno de los problemas de la situación actual en México, donde los egresos hospitalarios no se corresponden con el perfil de la morbilidad de la población.

la integración, al nuevo modelo, de los beneficiarios de los seguros de salud de PEMEX y del ISSFAM.

En materia de financiamiento es mucho lo que debe hacerse aún. Desde cualquier comparación internacional, es escaso el gasto público que México realiza en salud tanto en términos absolutos por persona, como también en porcentaje del PIB. Además, lo hace de manera desigual en el territorio. México requiere al menos duplicar el gasto público per cápita y también multiplicar por dos el porcentaje del Producto que destina desde el sector público a la salud. Por lo menos se requieren, para ello, tres puntos adicionales del PIB como gasto en salud.

Universalizar la salud y desvincularla de la condición laboral implica que los servicios de salud que brindan las instituciones de la Seguridad Social dejen de financiarse con cuotas obrero patronales, lo que representa un desafío más para obtener recursos adicionales por más de un punto porcentual del PIB.

Por una parte, la necesidad de hacer efectivo el acceso a servicios de salud exige una mayor cantidad del gasto público dirigido al sector, pero también puede ser una de las causas que hagan posible una mayor recaudación fiscal para el Estado. Por otra parte, se requiere mejorar la calidad del gasto, fortaleciendo prácticas como las compras consolidadas, disminuyendo el gasto administrativo y orientando la inversión a la atención primaria y a la prevención.

Es necesaria una política nacional de inversión en infraestructura en salud y en formación de recursos humanos, que permita atenuar las desigualdades e insuficiencias existentes. Es indispensable reorganizar la atención a la salud, robustecer el número de personas avocadas a la enfermería, ampliar las camas censables en los hospitales y los equipos médicos, incrementar el número de consultas a las que acude la población y tener una aproximación multidisciplinaria de la salud que involucre decisiones de política económica, de inversión, de política social y, por supuesto, a los profesionales del sector salud.

Con todo, es innegable que la atención a

la salud va a exigir mayores recursos porque son una realidad la transición epidemiológica y demográfica. Crecerá a ritmo acelerado la población de la tercera edad y con ella un perfil de enfermedad que requiere atención y cuidados permanentes. El sistema de salud no puede diseñarse ni operarse sin tener en cuenta el perfil epidemiológico y demográfico de la población a la que sirve.



Referencias

- Aguilera, N. & Scott, J. (2010). *Análisis de la factibilidad, alternativas de diseño y consecuencias distributivas de la construcción de un sistema integrado de salud en México*. México: CIDE. Disponible en: http://seguropopular.cide.edu/documents/130486/130726/201002_SIS.pdf.
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Informe General: Cuenta Pública 2014*. Disponible en: <http://asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- Banco Mundial (BM). (2016). *World Development Indicators*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/datacatalog/world.development-indicators>
- Banco Mundial. (2006). *Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo: Estrategia para una intervención en gran escala*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/NEWSSPANISH/Resources/Nutrition_strategy_es.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2013). *Panorama General de la Situación Financiera del IMSS y del ISSSTE*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0332013.pdf>
- CEEY. (2012). *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. México: CEEY. Disponible en: <http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/mexico2012pdf.pdf>
- CEEY. (2013). *El México del 2013: Propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud*. México: CEEY.
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016a). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONAPO. (2016). *Datos de proyecciones*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- CONAPO. (2014). *Medición de la pobreza*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- Cordera, R. & Murayama, C. (Coords.). (2012). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: México: Fondo de Cultura Económica, UNAM-PUED.
- De la Cruz, J. (2012). *Cobertura universal de la salud en México: estimación del gasto público adicional*. México: CIEP. Disponible en: <http://fr.scribd.com/doc/106578852/Cobertura-universal-dela-salud-en-Mexico-Estimacion-del-gasto-publico-adicional>

- DOF. (2014). *Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: SEGOB. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794103&fecha=03/02/1983
- Durán, L. (2012). Modelo institucional de atención a la salud en México. En Cordera, R. & Murayama, C. (Coords.). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: Fondo de Cultura Económica, UNAM-PUED.
- Durán, L., Salinas, G., Granados, V. & Martínez, S. (2012). La transformación del sistema de salud con base en la atención primaria. *Gaceta Médica de México*, 148(7), 552-557. Disponible en: http://www.anmm.org.mx/GMM/2012/n6/GMM_148_2012_6_552-557.pdf
- ENSANUT. (2000). *Vivienda, población y utilización de servicios de salud*. México: Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: http://ensanut.insp.mx/informes/ENSA_tomo1.pdf
- ENSANUT. (2006). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ensanut2006.pdf>
- ENSANUT. (2012). *Informe General ENSANUT 2012*. México: Ensanut. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/>
- FUNSALUD. (2012). Proyecto para la universidad de los servicios de salud: Propuesta de FUNSAUD. México: FUNSAUD.
- Guerrero, J. (2012). *Cobertura universal de la salud en México: estimación del gasto público adicional*. Disponible en: <http://ciep.mx/cobertura-universal-de-la-salud-en-mexico-estimacion-del-gasto-publico-adicional/>
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. (2012). *Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México: UNAM. Disponible en: http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto_lineamientos_politica.pdf
- Hernández, J. & Palacio, L. (2012). Transacción epidemiológica y el perfil de la salud. En Cordera, R.; & Murayama, C. (Coords.). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE-PUED, Universidad Nacional Autónoma de México.
- IMSS. (2016). *Para enfrentar amenaza sanitaria por diabetes y obesidad el IMSS anuncia nuevo modelo preventivo*. Disponible en <https://www.gob.mx/imss/articulos/para-enfrentar-amenaza-sanitaria-por-diabetes-y-obesidad-el-imss-anuncia-nuevo-modelo-preventivo?idiom=es>
- ISSSTE. (2013). *Informe Financiero y Actuarial 2013*. México: ISSSTE. Disponible en: http://www2.issste.gob.mx:8080/images/downloads/instituto/quienessomos/ifa_2013.pdf
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADIS)*. México: INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enadid/enadid2014/doc/resultados_enadid14.pdf

- INEGI. (2015). *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite del Sector Salud en México 2013*. México: INEGI.
- INEGI. (2016). *Tasa de informalidad laboral*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>
- INEGI. (2016a). *Esperanza de vida*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo129&s=est&c=23598>
- INEGI. (2016b). *Tasa bruta de natalidad*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo14&s=est&c=17533>
- INEGI. (2016c). *Tasa bruta de mortalidad*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo127&s=est&c=23595>
- INEGI. (2016d). *Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/tabulados/PC.asp?t=14&c=11817>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2011). *Sistema de salud en México*, 53(2),220-232 México: INSP.
- INSP. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), Resultados Nacionales*. México: INSP.
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: Océano.
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley General de Salud*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>
- Marcial, D. (14 de noviembre de 2016). Una persona con diabetes es una falla para el sistema. *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/12/actualidad/1478913072_116958.html
- Martínez, J. & Murayama, C. (2016). El sistema de atención a la salud en México. En Murayama C. & Ruesga, M. *Hacia un sistema nacional público de salud en México*. México: UNAM, Instituto Belisario Domínguez & Senado de la República.
- Miranda P. (15 de noviembre de 2016). Gasta IMSS al menos 50 mmdp en diabetes: Arriola. *El Universal*. Disponible en: <http://eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/11/15/gasta-imss-al-menos-50-mmdp-en-diabetes-arriola>
- Murayama C. & Ruesga, M. (2016). *Hacia un sistema nacional público de salud en México*. México: UNAM, Instituto Belisario Domínguez & Senado de la República.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

- OCDE. (2009). *Health at a Glance 2009*. Disponible en: <http://www.oecd.org/health/health-systems/44117530.pdf>
- OCDE. (2014). *Global Health Observatory Data*. Disponible en: http://www.who.int/gho/ncd/mortality_morbidity/cvd/en/
- OCDE. (2015). *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2015a). *Cardiovascular Disease and Diabetes: Policies for Better Health and Quality of Care*. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Cardiovascular-Disease-and-Diabetes-Policies-for-Better-Health-and-Quality-of-Care-Mexico-In-Spanish.pdf>
- OMS. (2016). *Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles 2014*. Ginebra: OMS.
- OMS. (2014). *ENT Perfiles de países*. Ginebra: OMS.
- OPS. (2013). *Cobertura universal en salud: lecciones internacionales aprendidas y elementos para su consolidación en México*. OPS/OMS. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/166176?locale=es&null>
- OCDE. (2016). *OECD Reviews of health systems: Mexico 2016*. Paris: OECD Publishing.
- OMS. (2016). *Diabetes*. Disponible en: http://www.who.int/topics/diabetes_mellitus/es/
- OMS. (2016a). *Informe mundial sobre la diabetes*. Ginebra: OMS. Disponible en: <http://www.who.int/diabetes/global-report/es/>
- OMS. (2016b). *Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles 2014*. Ginebra: OMS.
- OMS. (2016c). *Global Health Observatory*. Ginebra: OMS.
- PEMEX. (2000). *Reglamento de trabajo del personal de confianza de petróleos mexicanos y organismos subsidiarios*. México: PEMEX. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/marco_normativo/Documents/reglamentos/REGLAMENTOPERSONALCONFIANZA2000.pdf
- Presidencia de la República. (2016). *Cuarto informe de gobierno 2015-2016*. México: Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>
- Rivera, J. & González, T. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012: Resultados Nacionales*. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales2Ed.pdf>
- Salazar, P. (2012). Derechos fundamentales, derechos sociales, ciudadanía y salud. En Cordera, R. & Murayama, C. (Coords.). *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: FCE-PUED, Universidad Nacional Autónoma de México

Sauma, P. (2016). El sistema de atención a la salud en México. En Murayama, C. & Ruesga, M. *Hacia un sistema nacional público de salud en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Secretaría de Salud. (2015). *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*. México: Secretaría de Salud.

Secretaría de Salud. (2016). *Acuerdo nacional hacia la universalización de los servicios de salud*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/76997/ACUERDO_NACIONAL_FIRMADO_7_ABRIL_2016.pdf

Secretaría de Salud. (2016a). *Estadísticas por Servicios Estatales de Salud (SESA)*. México: Secretaría de Salud.

Secretaría de Salud (2016b). *Emite la Secretaría de Salud emergencia epidemiológica por diabetes mellitus y obesidad*. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/emite-la-secretaria-de-salud-emergencia-epidemiologica-por-diabetes-mellitus-y-obesidad>

Secretaría de Salud. (2016c). *Emiten emergencia epidemiológica por diabetes mellitus y obesidad*. Disponible en: <http://www.gob.mx/salud/articulos/emiten-emergencia-epidemiologica-por-diabetes-mellitus-y-obesidad?idiom=es>

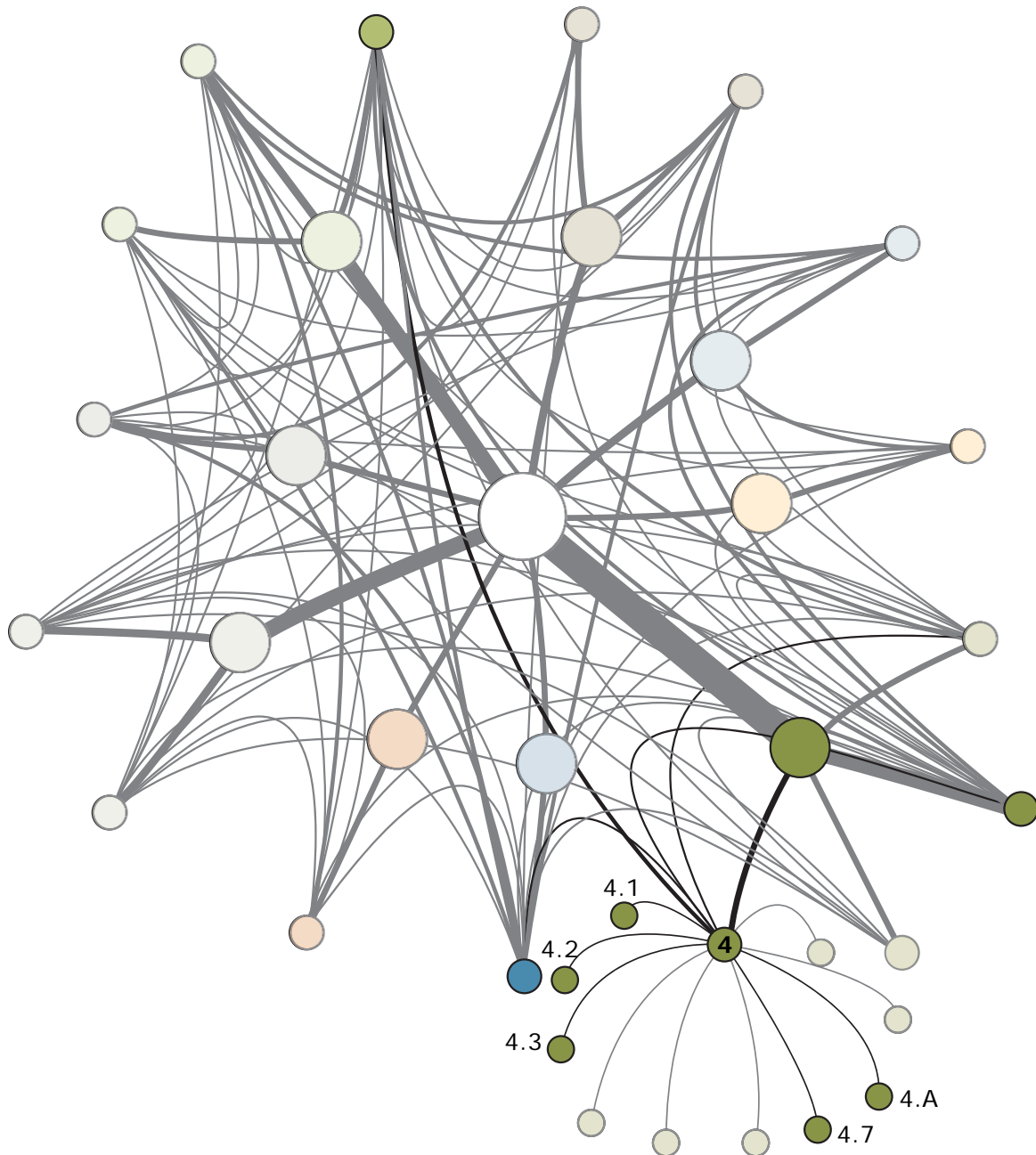
Secretaría de Salud & Sistema Nacional de Salud. (2014). *Boletín de Información Estadística 2012*. México: Secretaría de Salud & Dirección General de Información en Salud.

Walti, C. (junio, 2012). *Análisis de la fecundidad en México con los datos del censo de población y vivienda 2010*. Papeles de población. 18 (73). Toluca, México: Universidad Autónoma de México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252012000300004

World Health Statistics (WHO). (2016). *Monitoring Health for the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Disponible en: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/

Xu, K. (2005). *Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos*. Geneva: World Health Organization (WHO). Disponible en: http://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=149&Itemid=

La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030



La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030*

Las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible y el derecho a la educación en México

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030), compromete a los Estados, en su objetivo 4, a “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Implica diez metas que remiten a la atención de la primera infancia, el acceso y la calidad de la educación básica y media, la disponibilidad de opciones de formación para todos los jóvenes y adultos, de tal modo que todos desarrollen las capacidades –al menos estén alfabetizados y cuenten con “nociones elementales de aritmética”– para acceder al trabajo decente o desarrollar proyectos propios; la Agenda coloca el énfasis en el combate a toda forma de exclusión y alienta políticas de equidad para combatir la desigualdad existente en cada rubro, que afecta principalmente a familias pobres, pueblos originarios y personas con discapacidad. Forma parte de las metas de este objetivo el incremento del apoyo a los países “menos adelantados” para la formación de profesionales calificados, incluido personal docente (ONU, 2015a).

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los de la ADS 2030 plantean desafíos importantes para el Estado mexicano. Los primeros estuvieron dirigidos a atender problemas críticos en los países de menor desarrollo en el mundo.

En materia educativa el ODM 2 estableció la meta de “lograr la enseñanza primaria

universal” en el 2015; además, en el objetivo 3, “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” mediante el acceso equitativo a la educación primaria, media y superior, entre otras medidas. Al cumplirse el plazo el informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU) reportó que “la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91% en 2015, a partir del 83% en el año 2000” y que “las regiones en desarrollo en su conjunto han alcanzado la meta de eliminar la disparidad de géneros en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria” (ONU, 2015). México tenía en el año 2000 una tasa neta de matriculación en educación primaria de 99.3%, con una demanda potencial en descenso; según datos del Censo 2000 y la Encuesta Intercensal 2015, la población de entre 6 y 11 años –en edad de asistir a ese nivel educativo– pasó de 13.30 millones a 13.22 millones en ese periodo. Algo similar se observaba en los indicadores de acceso según género a la educación básica, media y superior donde la proporción de mujeres en relación con los hombres en la educación básica, media o superior en el año 2000 era igual o superior a 95% (Presidencia de la República, 2015). Dado su punto de partida México alcanzó las metas sin esfuerzos adicionales.

El objetivo 4 de la ADS 2030 implica hacer efectivo el derecho a la educación de calidad para todos durante toda la vida, bajo criterios de inclusión y equidad. En este trabajo solamente se analizarán las metas que refieren a la educación obligatoria, como se muestra en el cuadro 1.¹

* Autor del texto: Rodolfo Ramírez Raymundo. Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Agradezco la colaboración de Concepción Torres Ramírez y Francisco Rodríguez Padrón.

¹ Quedan fuera del alcance de este trabajo el estudio del acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia planteado en la meta 4.3, de la cual solamente se analizará lo relativo a la educación preescolar. Tampoco se abordan la educación de adultos, la formación para el trabajo ni la educación superior.

Cuadro 1. Metas e indicadores seleccionados del ODS 4

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	
Metas a 2030	Indicadores
4.1 Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.	4.1.1 Porcentaje de niños/jóvenes: a) en los grados 2/3; b) al final de la enseñanza primaria; y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, que han alcanzado al menos a un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas.
4.2 Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	4.2.2 Tasa de participación en la enseñanza organizada (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria).
4.3 Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situación de vulnerabilidad.	4.5.1 Índices de paridad (mujeres/hombres, zonas rurales y urbanas, quintil superior/inferior de recursos económicos, situación en materia de discapacidad, los pueblos indígenas).
4.7 Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.	4.7.1 Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad matriculados en la enseñanza secundaria que demuestra por lo menos un nivel fijo de conocimientos en toda una gama de temas de ciencias del medio ambiente y geológicas.
4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	4.a.1 Porcentaje de escuelas con acceso a: a) electricidad; b) internet con fines pedagógicos; c) computadoras con fines pedagógicos; d) infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad; e) instalaciones de saneamiento básicas segregadas por sexo; y f) instalaciones básicas para lavarse las manos (según las definiciones de Agua, Saneamiento e Higiene para Todos (WASH).

Fuente: Naciones Unidas. (2015a).

En su conjunto, la consecución de estas metas significaría hacer efectivo el derecho a la educación para la población infantil y adolescente, tal como lo establece la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) actualmente, en sus artículos 1 y 3, además de las tesis establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros la Convención Sobre los Derechos del Niño, que forman parte del “bloque de constitucionalidad” en México (Salazar, 2013).

Sucesivas reformas constitucionales en las dos últimas décadas extendieron la duración de la educación obligatoria a 15 grados de escolaridad, desde los 3 hasta los 17 o 18 años de edad; actualmente incluye la educación básica (educación preescolar, primaria y secundaria) y la educación media². Según lo establecido en la CPEUM, la obligatoriedad de un nivel educativo implica tanto la obligación

² En 1993, por iniciativa presidencial, fue declarada obligatoria la educación secundaria (12-14). Por iniciativa del poder legislativo, la educación preescolar (3-5) y la educación media superior (15-17) fueron declaradas obligatorias en 2002 y 2012, respectivamente (DOF, 2002 y 2012).

del Estado de impartir el servicio educativo (artículo 3) como la de los padres o tutores de hacer que sus hijos o pupilos concurren a él (artículo 31). Además de garantizar la oferta de educación obligatoria, que deberá ser gratuita (tal y como subraya la meta 1 del objetivo 4), el Estado “promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación...” (artículo 3, fracción V).

Mediante la reforma realizada en febrero de 2013, se estableció en la CPEUM que el derecho a la educación incluye también la garantía de que *todos los componentes* del proceso educativo sean *idóneos*, de tal modo que sea posible el “máximo logro de aprendizaje”:

“El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.” [artículo 3, párrafo 3]

Según Salazar (2013) esta adición extendió el alcance del derecho a la educación, dado que a su carácter obligatorio le agregó una cualidad, la calidad, cuyo referente serían no solamente los fines y principios establecidos en la CPEUM sino también “el derecho internacional de los derechos humanos”:

“... el principal efecto jurídico de la reforma del artículo 3° constitucional es sentar las bases normativas para superar esa omisión. Se trata de un imperativo normativo que, al incluir la noción de calidad, trasciende el carácter de obligatoriedad formal y adquiere un carácter sustantivo; carácter, dicho sea de paso, que por ser jurídico es potencialmente justiciable.”

Ahora bien, en la ADS 2030 el adjetivo “calidad” incluye –al igual que en la CPEUM– las condiciones en las que se realiza el trabajo escolar (ODS 4, meta 4.a), pero además

aporta precisiones respecto a los indicadores en los que se expresa tal cualidad: “un nivel mínimo de competencias en lectura y matemáticas” (indicador 4.1.1) y “un nivel fijo de conocimientos en toda una gama de temas de ciencias del medio ambiente y geológicas”, este último como parte de la educación para el desarrollo sostenible (4.7.1).

Esta línea de formación incluye el conocimiento “teórico y práctico” sobre derechos humanos, valoración de la diversidad cultural, cultura de la paz y ciudadanía mundial (cuadro 1, ODS 4, meta 4.7). Al respecto, la CPEUM y varias leyes reglamentarias de la misma incluyen una amplia gama de finalidades educativas³; bajo la idea central de promover el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano sobre la base del respeto a la dignidad de las personas, abarcan aquellas que fundamentan los contenidos de una educación para el desarrollo sostenible.

Entonces, todas las metas derivadas del ODS 4 de la ADS 2030 corresponden a obligaciones del Estado mexicano. Es decir, en términos del artículo 1. constitucional, no constituyen una definición aspiracional sino componentes de un derecho humano que el Estado debe, por una parte, promover, respetar, proteger y garantizar; por otra, está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a tales derechos (Salazar, 2014). La ADS 2030, suscrita por el gobierno mexicano, representa un acicate para trabajar por la vigencia de los derechos constitucionales, que –no debe olvidarse– incluyen los establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Dada su situación actual, ¿es posible que México país alcance las metas en el plazo establecido en la Agenda 2030? ¿Qué debe transformarse en las políticas gubernamentales para alcanzar tales metas en el plazo establecido? Lo primero que hay que señalar es que en materia de acceso a la educación este plazo es mayor a los establecidos en los decretos de reforma constitucional para

³ La Ley General de Educación establece 16 finalidades de la educación y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes otras 10.

alcanzar la *cobertura universal con calidad* de la educación preescolar y media: 2008 y 2022, respectivamente (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2002 y 2012).⁴

La educación obligatoria actualmente tiene una extensa cobertura; casi 31 millones de niñas, niños y adolescentes asisten a alguna de las 246 mil escuelas de tipo básico o medio (SEP, 2016). Pese a su enorme dimensión este sistema no atiende a toda la población en edad escolar; muchos no encuentran un lugar en la escuela, principalmente en la educación preescolar y media, otros la abandonan poco después de haber ingresado a la misma, como sucede en la educación secundaria y media.

En materia de calidad del aprendizaje, donde el sistema educativo debe asegurar “resultados pertinentes y efectivos” para todas las niñas y todos los niños, al menos en los campos mencionados (lectura, matemáticas y educación para el desarrollo sostenible), la información más consistente –comparable en el tiempo y con otros países– aportada por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) indica que a los 15 años de edad, tras diez o más años de escolaridad, la mitad o más de la mitad de los estudiantes –con notables variaciones según campos evaluados, estado de residencia o estrato socio-cultural– obtienen reiteradamente bajos o muy bajos resultados en la escala de las pruebas de ese programa, que presume medir las competencias intelectuales necesarias para desempeñarse en el mundo actual.

Para afrontar estos desafíos se requiere políticas fundamentadas, consistentes y sostenidas en el tiempo, pues se trata no solamente de ampliar creativamente la oferta educativa (ya sea para los niños más pequeños o los adolescentes que cursan la educación media) sino de reformar el funcionamiento de

las instancias que administran y gobiernan el enorme sistema escolar (corresponsables del estado que guardan los resultados educativos) y especialmente desatar y acompañar procesos de aprendizaje profesional para reorientar las prácticas educativas hacia los más exigentes objetivos actuales de la educación.

Uno de los graves problemas de la política educativa es su horizonte de muy corto plazo, el sexenio que dura el periodo presidencial y a veces menos. El plazo que establece la Agenda para la consecución de las metas ahí establecidas (15 años) constituye una oportunidad para la formulación y puesta en marcha de políticas de Estado, fundadas, primero, en diagnósticos profundos y compartidos respecto a la distribución social y territorial de las oportunidades educativas, las causas o factores que han determinado su aguda desigualdad y la baja calidad de sus resultados; en segundo lugar, tal política educativa requiere sustentarse en un consenso social respecto a los fines que realmente debe perseguir la educación obligatoria (más allá de la retórica general) y, en consecuencia, sobre los cambios necesarios en los diversos componentes y condiciones de la acción educativa.

El déficit de cobertura y la desigualdad de condiciones en las que funcionan las escuelas constituyen un desafío para la política educativa y social, pero el desafío mayor –por su alcance, consecuencias y complejidad– es la generalizada baja calidad de los resultados de aprendizaje, que se manifiesta con más agudeza en los estados con mayor índice de marginación y en los estratos socioculturales más bajos. El objetivo de este trabajo es valorar el desafío que México debe afrontar para satisfacer el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en cada uno de estos rubros, con énfasis en la inclusión social.

Parte de la idea ampliamente compartida, y apuntada ya en el texto constitucional, de que el derecho a la educación no se satisface solamente con el acceso a la escuela sino que implica estudiar y aprender en condiciones dignas y, especialmente, que cada niña y cada niño logren aprendizajes relevantes y

⁴ En el caso de la educación media el decreto de reforma constitucional precisó la meta en los siguientes términos: “La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022 (...)”.

significativos para cada persona.

Bajo esa idea, prácticamente desde su creación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha impulsado –con base en los datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras instituciones, además de sus propios estudios– la elaboración de indicadores cada vez más precisos. A partir de 2009 el INEE adoptó explícitamente el enfoque de derechos como base de la evaluación de la educación nacional (INEE, 2010); esta base filosófico-jurídica ha orientado la elaboración de criterios e indicadores así como la recolección de información. Además de sistematizar datos de acciones, productos y resultados de las políticas en materia educativa, importa –con este enfoque– buscar información para determinar cómo y en qué grado se satisface el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en México, en forma cada vez específica. Desde 2003 el INEE publica dos informes anuales con esa orientación⁵; además ha dedicado estudios específicos sobre la satisfacción del derecho a la educación en casos de grupos sociales en desventaja. Por su parte, las secciones México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han promovido análisis y desarrollado propuestas en ese sentido.

Actualmente se dispone de abundante información estadística sobre el acceso, la permanencia, las condiciones de estudio y trabajo en la educación obligatoria. En cambio, se observa un déficit en materia del conocimiento de los logros de aprendizaje y su evolución en el tiempo, situación paradójica, dado que desde hace más de una década se han aplicado en las escuelas primarias, secundarias y de bachillerato múltiples pruebas de diferentes programas de evaluación: Exámenes de Calidad Educativa (EXCALE) a partir de 2002 y la Evaluación

Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) a partir de 2006, entre ellas. Estos dos programas fueron cancelados a partir de 2014 por el INEE, tras una evaluación que detectó deficiencias técnicas, sesgo cultural y uso inapropiado de sus resultados, principalmente en el caso de la prueba ENLACE, (Martínez, 2014) de aplicación universal y anual. La nueva generación de pruebas, diseñadas por el INEE, comenzó a aplicarse en 2015.

El acceso y la permanencia en la escuela obligatoria

Durante el siglo XX México logró construir un sistema educativo de enorme extensión. Al final del siglo, en el año escolar 2000-2001, la educación básica y media atendían a 26.52 millones de estudiantes, cifra que representa 81.55% de la población de entre 3 y 17 años, misma que ascendía en ese año a 32.52 millones. Para valorar la magnitud del esfuerzo social que implicó alcanzar esta cobertura es útil comparar estos datos con dos momentos de la historia del país; al observar su crecimiento relativo y absoluto encontramos que entre 1950 y 2000 la cobertura casi se duplicó, pero eso implicó multiplicar por más de 8 veces la matrícula, dado el acelerado crecimiento de la población en la segunda mitad del siglo pasado.

⁵ Panorama educativo de México, de corte estadístico, y un Informe sobre la satisfacción del derecho a la educación; en la edición de cada uno se revisa, además, algún aspecto particular del sistema educativo nacional.

Cuadro 2. Población total de 3 a 17 años, condición de asistencia y matrícula por nivel educativo. Nacional, 1950, 1970 y 2000

Población de 3 a 17 años		1950	1970	2000
		7,585,750 ^{1/}	20,636,721	32,520,859
Matrícula	Preescolar	115,378	400,138	3,423,608
	Primaria	2,997,054	9,248,190	14,792,528
	Secundaria	69,547	1,102,217	5,349,659
	Media superior	37,329	369,299	2,955,783
	Total	3,219,308	11,119,844	26,521,578
Tasa de escolarización		42.44	53.88	81.55

^{1/} Se considera el grupo de edad de 6 a 17 años.

Fuentes: Elaboración propia con base en los Censos generales de población 1950, 1970 y 2000; para la matrícula por nivel SEP. Reporte de indicadores educativos.

Por consecuencia, la escolaridad promedio de la población aumentó. En 1950 la escolaridad promedio de quienes tenían 15 años o más era menor a 2 grados, veinte años después –en 1970– era de 3.4 grados; ya en el año 2000, como efecto acumulado de la expansión de la cobertura educativa, la escolaridad promedio alcanzó 7.5 grados.

Tanto el avance en la cobertura como el promedio de escolaridad sintetizan –sin duda– un logro formidable de la política del Estado y también de las familias mexicanas, que han contribuido siempre al establecimiento y sostén de la escuela pública. Al analizar la distribución de la escolaridad, se observa que en el año 2000 este logro se distribuía de manera *muy* desigual:

- De un total de 61.8 millones de personas de 15 años y más, 22.7% tenía entre 0 y 3 años de escolaridad, es decir, se hallaba prácticamente en analfabetismo; 25.2% tenía entre 4 y 6 años de educación primaria. En el otro extremo, 9.1% tenía entre 13 y 17 años de escolaridad; 18 o más años de escolaridad solamente lo alcanzó un poco menos del 1 por ciento.
- Por ingresos, la población ubicada en el decil I tenía un promedio de 3.2 de escolaridad, mientras que la de los deciles IX y X, alcanzaba 10.4 y 13.2 respectivamente (Cortés, citado en Cordera 2006).

- Por entidades, el Distrito Federal alcanzaba un promedio de 9.6 grados, le seguían –entre 8.8 y 8– Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur, Baja California, Sonora, Tamaulipas, estado de México y Aguascalientes. En el otro extremo Oaxaca y Chiapas tenían 5.62 y 5.35, respectivamente; luego Guerrero, Veracruz y Michoacán con un promedio de entre 6.11 a 6.20 (Martínez, 2002).

Estas diferencias fueron resultado, en gran parte, de la expansión gradual y, al mismo tiempo, desigual del sistema educativo. La población indígena y mestiza que residía en zonas rurales marginadas y los sectores pobres de la población urbana –compuesta en su mayor parte por quienes emigraban del campo a la ciudad y que habitaban en las periferias de las grandes y medianas ciudades– tuvieron la posibilidad –no siempre efectiva– de acceder a la educación primaria y secundaria tardíamente, en comparación con el resto de la población del país. En vastas regiones del país la educación primaria – que constituyó la prioridad durante la mayor parte del siglo XX– y la secundaria fueron establecidas siempre después de satisfacer la demanda en las ciudades, y ahí en primer lugar la de los sectores con mayores posibilidades de influencia para gestionar la atención de sus demandas de educación.⁶

⁶ Jaime Torres Bodet (1994), recuerda en sus memorias que a fines de 1943 abundaban “poblaciones sin maestros” y “maestros sin aulas”. “En febrero, principiarian las clases en las escuelas regidas por el calendario de tipo “A”. Y, para no hablar de aquellas que la federación sostenía en los

Pero no solamente era la falta de acceso a la escuela el motivo de la gran desigualdad en la escolaridad socialmente acumulada a finales del siglo XX. Hasta muy avanzado este siglo existieron escuelas primarias que no impartían el ciclo completo de primaria, por lo que se les clasificaba como de organización incompleta (SEP, 1982); en estos casos era el servicio educativo el que abandonaba a los niños, a quienes no les quedaba más opción que suspender sus estudios o trasladarse, temporal o permanentemente, a cabeceras municipales o localidades mayores. Por otra parte, la ampliación de la cobertura era anulada en gran parte porque los estudiantes abandonaban el servicio, una alta proporción en los tres primeros grados de educación primaria. Así se constituyó históricamente la desigualdad educativa.

La generalización de la educación preescolar y la masificación del bachillerato son muy recientes, y han seguido la misma ruta de expansión que los otros niveles obligatorios.

El acceso a la escuela 2000-2015: ¿quiénes se quedan fuera?

En el año 2000 solamente eran obligatorias la educación primaria y secundaria; de la educación preescolar se promovía desde la década de los ochenta principalmente el tercer grado, para niños de cinco años, pese a ello, según el censo, 29% de ellos no asistía a la escuela⁷. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001) se sintetizaban los problemas de acceso y permanencia en los siguientes términos:

- Cerca de un millón de personas de entre 6 y 14 años, “en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de

estados y territorios, en las de la propia ciudad de México se presentaría otra vez la imposibilidad de inscribir a decenas de millares de niños, solicitantes de educación primaria.”

También señalaba que “el sistema de segunda enseñanza se sostenía de modo más bien precario”, pues había solamente 55 planteles en los estados y 32 en la capital; se “atendían, en total, a 22 132 alumnos. De ellos, 16 504 se hallaban inscritos en la ciudad de México.”

⁷ Hasta el Censo de 2000 solamente se preguntaba por condición de asistencia a la escuela a partir de los 5 años de edad.

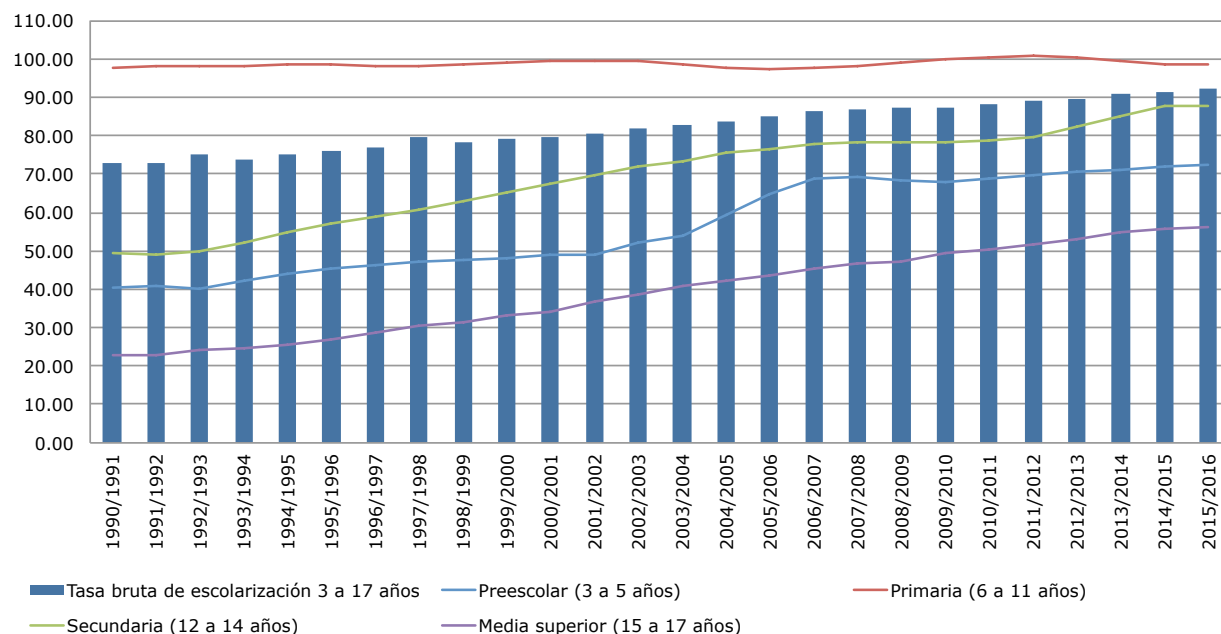
jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados”, no asisten a la escuela; dos tercios son niños y niñas de entre 6 y 11 años de edad (5.2% del grupo de edad).

- Persisten problemas de deserción y repetición en la educación primaria, marcados además por la desigualdad social: “durante el ciclo escolar de 1999-2000, la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue 84.7 por ciento”.
- La educación secundaria absorbe “casi la totalidad” de egresados de primaria; pero, “las tasas de repetición y deserción en secundaria son de 20.4% y 7.9%, respectivamente (...), lo que provoca que “sólo 76.1% de los estudiantes que ingresan la concluyen”.
- La educación media superior absorbe al 93.3% de los egresados de secundaria, pero atiende solamente a 47% de jóvenes de entre 16 y 18 años, con una eficiencia terminal estimada “en 58.9% en la modalidad de bachillerato y en 43.7% en la de profesional técnico”.

En los primeros tres lustros del siglo XXI los niveles que hoy componen la educación obligatoria mantuvieron el ritmo de crecimiento desde principios de los años noventa. Este proceso llevó la tasa bruta de escolarización, de 76.67 a 92.10 del grupo de 3 a 17 años de edad; el ritmo de crecimiento de la población en edad escolar se había estabilizado. La matrícula de la educación obligatoria creció en 4.35 millones de estudiantes, hasta llegar a 30.87 millones.

Muchos estudiantes se encuentran inscritos en un nivel educativo que no les correspondería por su edad; la mayoría está rezagado, una parte menor se inscribe un poco antes al siguiente nivel (por ejemplo,

Gráfico 1. Tasa bruta de escolarización en población de 3 a 17 años y tasas netas por nivel en educación obligatoria. Nacional, 1990-1991 a 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con base en SEP. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa y CONAPO. Proyecciones de Población 2010-2050, (2015).

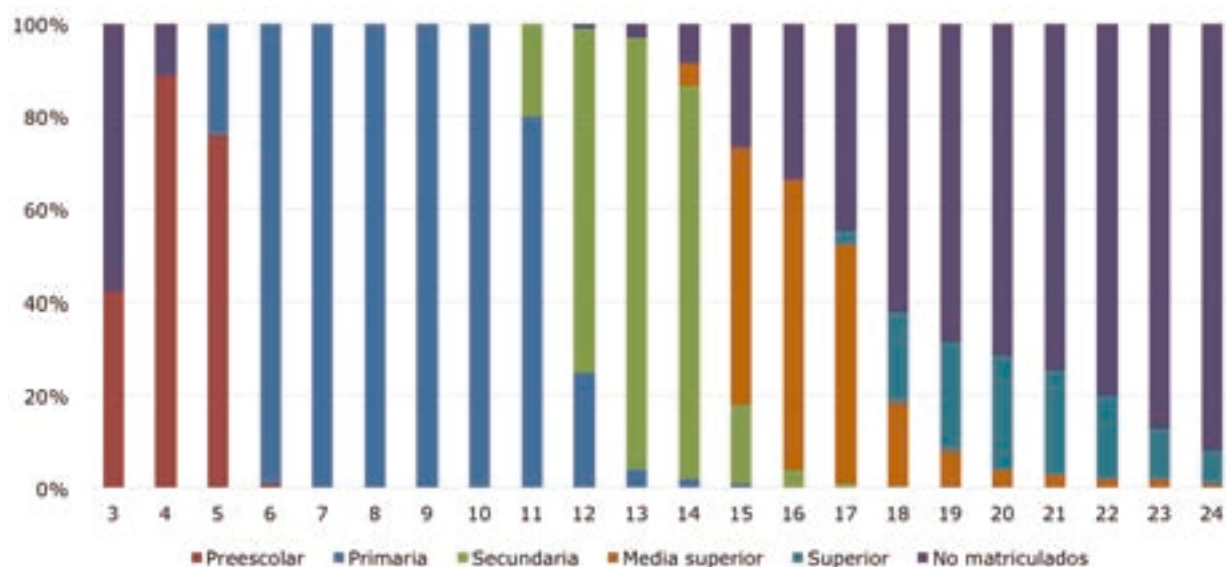
niños de 5 en escuelas primarias). Esta situación se observa cuando se revisa la tasa neta de escolarización, es decir, la proporción de estudiantes del grupo de edad inscritos en el nivel que les correspondería si se inscriben en forma oportuna y avanzan con regularidad por niveles y grados:

- La educación preescolar (3-5): experimenta un importante crecimiento al pasar de una tasa neta de 48.89% a 72.32 por ciento.
- La educación primaria (6-11) mantiene la atención “prácticamente universal” de todos los niños en la edad en que les corresponde asistir a tal servicio.
- La educación secundaria (12-14) avanzó en la cobertura del grupo de edad, sin alcanzar aún su universalización, pese a que fue declarada obligatoria en el año 1993: 67.42% a 87.55 por ciento.
- La educación media superior (15-17) avanzó de 34.30% a 56.40 por ciento.

Como se desprende de los datos anteriores y se observa en el gráfico 1, la falta de acceso a la escuela se concentra en las edades correspondientes a la educación media y preescolar; también subsiste un déficit importante en la cobertura neta de la educación secundaria. Tanto el déficit de esta última como el de la primaria repercuten en la cobertura neta de la educación media.

El INEE, en sus informes recientes (INEE, 2016 y 2016a) coincide en señalar que la falta de acceso a la escuela se concentra en los tramos correspondientes a la educación preescolar y media; señala en cambio que “prácticamente la totalidad [es decir, ‘tasas cercanas a 100’] de los niños de 5 a 12 años estaba inscrita en la escuela en las edades típicas para cursar, en su caso, el último grado de educación preescolar, la educación primaria y el primer grado de educación secundaria...” (INEE, 2016 y 2016a). El gráfico 2 permite observar la proporción de quienes cursan un grado distinto al que correspondería su edad, ya sea por rezago (debido a ingreso tardío, repetición o abandono temporal) o inscripción adelantada.

Gráfico 2. Porcentaje de población matriculada y no matriculada por edad según nivel educativo (2014-2015)

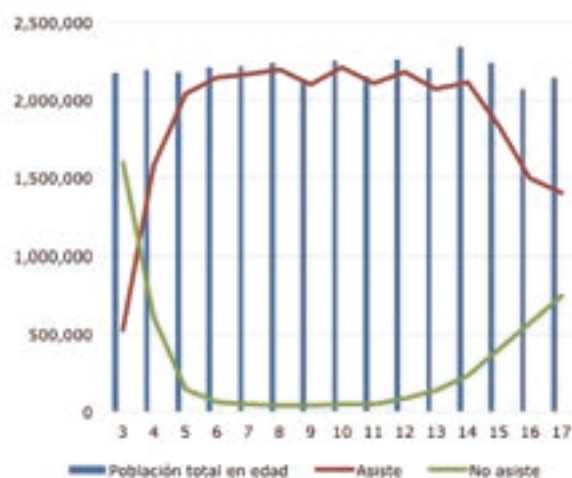


Nota de la fuente: en las edades de 5 a 12 años se ajustaron las tasas a 100%.

Fuente: Tomado de INEE, (2016).

Según datos de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), del total de la población de entre 3 y 17 años de edad, 14.4% no asiste a la escuela, es decir, 4.76 millones de niñas, niños y adolescentes, concentrados en los tramos de edad 3-5 y 13-17 (gráfico 3).

Gráfico 3. Población total de 3 a 17 años y condición de asistencia a la escuela (2015)

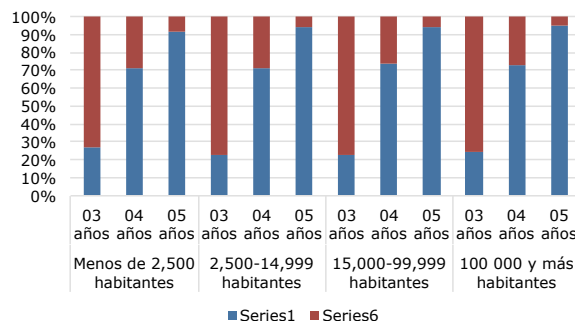


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (2015).

En el grupo de edad 3-5, 2.34 millones

no asisten a la escuela; la proporción de no asistencia se distribuye casi uniformemente según tamaño de localidad, como se observa en el gráfico 4. Para 3 años de edad oscila entre 71 y 75%; el porcentaje menor corresponde a localidades de menos de 2,500 habitantes⁸; en el caso del grupo de 5 años de edad este mismo indicador oscila entre 8.4 y 5.4%; el porcentaje mayor corresponde a localidades de menos de 2,500 habitantes.

Gráfico 4. Población de 3, 4 y 5 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (2016).

⁸ Según datos de la SEP, a inicio del ciclo escolar 2015-2016, la atención de niños de 3 alcanzó 41.4%; en esa matrícula se cuentan a los inscritos desde los 2.8 meses (que cumplen tres en diciembre).

Al comparar estas últimas cifras con los datos del censo de 1990 se observa una gran reducción del número de niños de 5 años que no asistía a la escuela: de 1.41 millones a 140 mil en 2015. Por otra parte, en 1990, 74.82% de quienes no asistían residían en localidades de menos de 15 000 habitantes, el resto en ciudades medianas o grandes (anexo 1); en 2015, la distribución es ya prácticamente uniforme: 51.19 vs 48.80%. Estos datos expresan el resultado positivo de la política de expansión de los servicios educativos, especialmente en zonas rurales.

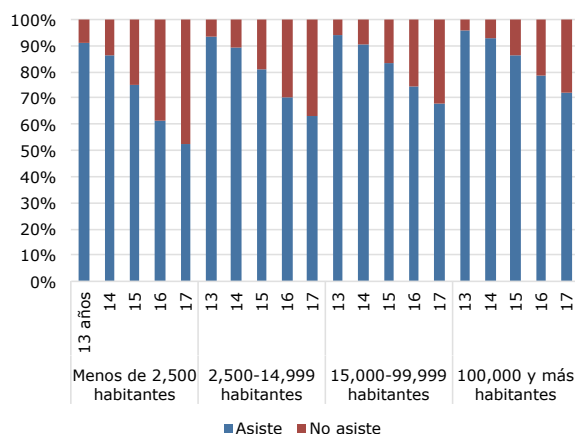
¿Qué sucede en el tramo de edad 6-12? La Encuesta Intercensal 2015 reporta que de un total de 13.48 millones, 2% no asiste a la escuela (342 mil niñas o niños). Estadísticamente esta proporción se considera marginal, pero se traduce en 342 mil seres humanos que a edad tan temprana están excluidos de la educación escolarizada. Una parte de esta población está constituida por quienes abandonan la escuela primaria; según cálculos del INEE (2016a), en el ciclo escolar 2013-2014, 111,865 estudiantes de primaria abandonaron la escuela, un 0.8% del total de la matrícula. Otra parte se compone de niñas y niños que no ingresaron nunca a la escuela primaria: abandonados, en "situación de calle", trabajadores o que habitan en microlocalidades. Y una parte más por quienes no se inscribieron a la educación secundaria, al menos oportunamente.

Del grupo de 13 a 17 años de edad, que deberían estar inscritos en la educación secundaria o media, 2.02 millones no asisten a la escuela. Una tercera parte de esta población se ubica en localidades con menos de 2,500 habitantes; otra tercera parte se localiza en las grandes ciudades, de 100,000 y más habitantes.

Esta cifra se explica por pérdidas sucesivas a lo largo de la educación obligatoria; a la cifra mencionada de niños que no concluyen la educación primaria habría que agregar a quienes no ingresan a la educación secundaria (2.6% en el ciclo escolar 2014-2015) y a quienes abandonan este nivel educativo

(4.1%). Otra parte importante de la no asistencia a la escuela se explica por falta de oferta para todos los egresados de educación secundaria.

Gráfico 5. Población de 13 a 17 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela

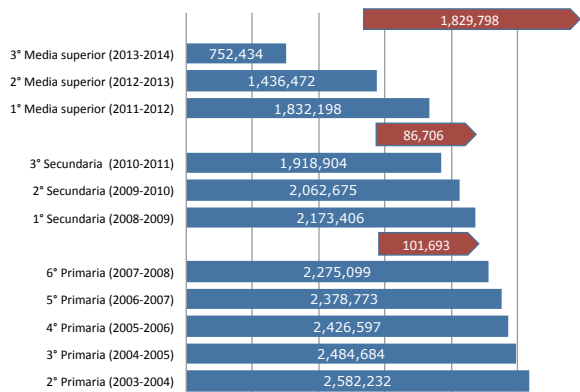


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, (2015).

Según los datos de la SEP, a la educación media ingresan todos los egresados de la educación secundaria (100.7%) desde el ciclo escolar 2014-2015 (INEE, 2016a). Sin embargo, en el ciclo escolar 2009-2010 la matrícula de primer grado de educación media fue 10% menos que la de tercero de secundaria (Ramírez & Torres, 2015); en el ciclo 2012-2013 esa diferencia era de 3.4%; respectivamente: 190,458 y 65,071 adolescentes que no continúan o están rezagados. Por otra parte, el INEE (2016a) indica que en el ciclo escolar 2014-2015 varias entidades tenían una absorción de más de 100% (Distrito Federal 125%, Durango 128%, Baja California Sur 122%), pero diez entidades no llegan al 100% (Jalisco 80.9%, Coahuila 89.7%, Guerrero 92%, México 93.1%). Así, como advierte Weiss (2015), la cifra de absorción puede ser más baja, dado que en las estadísticas se cuenta doblemente a los estudiantes que ingresan a una escuela de educación media y luego se cambian a otra, situación frecuente cuando ingresan a una escuela sin prestigio social o académico. Pero la pérdida mayor se explica por el abandono

escolar en secundaria y media, como ilustra el siguiente esquema (gráfico 6).

Gráfico 6. Tránsito de alumnos desde la primaria hasta el bachillerato (2009-2015)

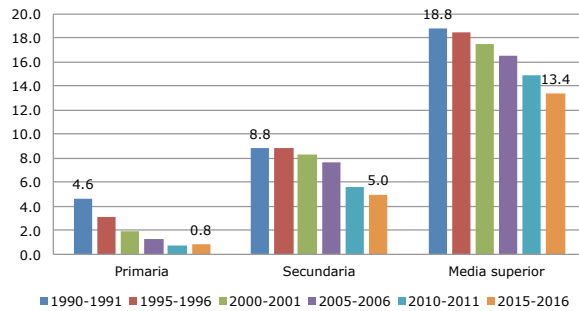


Fuente: Elaboración propia con base en información de Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclos escolares 2003-2004 a 2013-2014.

Durante el siglo XX el abandono escolar fue uno de los obstáculos más fuertes que enfrentó la expansión del servicio educativo. En los últimos 25 años este fenómeno ha disminuido lentamente; en primaria se redujo a menos de 1%, pero sigue siendo fuerte en la educación secundaria y en la educación media (gráfico 7).

En informes recientes el INEE (2016) y la UNICEF (2016) coinciden en señalar, entre las más importantes, las siguientes características de quienes no asisten a la escuela: se ubican en localidades rurales generalmente muy dispersas, hablan lengua indígena o lo hace el jefe(a) de familia (pueden ser bilingües o monolingües), pertenecen a los sectores de extrema pobreza, se trata de niños y jóvenes que trabajan, con o sin remuneración, tienen alguna discapacidad, madre y padre tienen baja escolaridad (incluso no saben leer y escribir), viven en familias numerosas. La mayor proporción está formada por niños que trabajan o aquellos que tienen alguna discapacidad.

Gráfico 7. Tasa de deserción total por nivel educativo. Nacional, 1990-1991 a 2015-2016 (quinenios)



Fuente: Elaboración propia con base en SEP. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, y Conapo. Proyecciones de Población 2010-2050, (2015).

El Módulo de Trabajo Infantil 2015 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) calcula que existen 29.4 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad. De ese total 2.4 millones trabajan (8.4%); más de la tercera parte de estos no asiste a la escuela. Si se observa solamente el grupo que trabaja en actividades no permitidas (ya sea por edad (5-14 años) y el que aún con la edad legal para trabajar (15-17 años) lo hace en ocupaciones peligrosas), un total de 2.2 millones, se encuentra que 38% de ellos no asiste a la escuela, donde los más afectados son los trabajadores de la construcción, los agropecuarios y de la industria (cuadro 3).

Una política específica dirigida a los adolescentes fuera de la escuela es urgente. Las niñas y los niños pequeños que no asisten a la escuela tendrán la oportunidad, todavía, de ingresar a la escuela primaria y continuar su formación; a diferencia de ellos, los más 2 millones de adolescentes que hoy no están en la escuela, muy probablemente han concluido su escolaridad y tendrán, por tanto, menos posibilidades de aprovechar las escasas y disputadas oportunidades para su propio desarrollo, tales como obtener un trabajo decente o emprender proyectos laborales redituables y sostenibles.

Cuadro 3. Población de 5 a 17 años en ocupación no permitida, según asistencia a la escuela (2015)

Sector	Condición de asistencia escolar			
	Asiste	No asiste	Total	No asiste (%)
Agropecuario	390,425	269,710	660,135	40.86
Industria manufacturera, extractiva, electricidad, gas y agua	169,979	136,565	306,544	44.55
Construcción	37,580	111,635	149,215	74.81
Comercio	362,194	138,872	501,066	27.72
Servicios	387,505	172,952	560,457	30.86
No especificado	20,973	19,258	40,231	47.87
Total	1,368,656	848,992	2,217,648	38.28

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos del Módulo de Trabajo Infantil 2015 de la ENOE. INEGI, (2016a).

Condiciones de escolarización

No todos los niños asisten a escuelas en condiciones iguales o análogas. Además de los aspectos visibles, como la dimensión, tipo de construcción o el turno en el que funcionan, las características de las escuelas pueden ser diferentes en varios aspectos más: servicios disponibles para estudiantes y profesores, equipamiento para la enseñanza, número de grados o asignaturas que atiende un profesor, formación mínima requerida para ejercer la docencia, número de estudiantes por grupo, disponibilidad de especialistas para atención a necesidades educativas específicas, derivadas de alguna discapacidad o de su situación social y familiar.

Estas características constituyen las condiciones de estudio o de escolarización, mismas que tienden a variar según la población atendida. En efecto, cuando se realizaron esfuerzos especiales de expansión para atender a núcleos de población infantil ubicados en localidades rurales e, inclusive, en zonas urbanas marginadas “se diseñaron o extendieron modalidades de atención más pobres, es decir, con menos y más baratos recursos materiales y humanos. Estos son los casos –en preescolar y primaria– del programa “Alternativas de atención en la educación preescolar”, la modalidad de educación indígena y los programas de educación comunitaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo; en el siguiente nivel

se optó por la telesecundaria” (Ramírez & Chaves, 2006). En un trabajo de 2006, Ramírez y Chaves sintetizan las características de las modalidades precarias en los siguientes términos, que son vigentes a la fecha:

a) Educación indígena

La educación indígena concentra las más altas proporciones de escuelas multigrado, donde un solo profesor atiende todos los grados (escuelas unitarias) o varios grados; otra característica de suma importancia lo constituye el hecho de que quienes fungen como profesores en esta modalidad ingresan al servicio docente, por lo general, después de concluir el bachillerato, sin estudios profesionales, y son habilitados en cursos de breve duración; el supuesto es que el reclutamiento de los profesores en los municipios o regiones donde se ubica la demanda garantizaría el dominio oral de la lengua indígena, así como su disposición a trabajar de manera comprometida en las localidades donde se necesitara el servicio, lo que no ocurre con los egresados de las escuelas normales, quienes se niegan a acudir a esas comunidades. Ya durante el servicio docente estudian la licenciatura en educación indígena, en modalidad semiabierta (con sesiones sabatinas e intensivas en los periodos vacacionales) en alguna de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, donde obtienen el título de licenciatura.

b) Educación "comunitaria"

La educación comunitaria del Conafe atiende desde 1975 la educación primaria como nivel completo y certificado, se extendió a la educación preescolar en los años ochenta, y posteriormente se ha desarrollado mediante programas específicos para atender a niños migrantes en campamentos agrícolas, indígenas y otros en condiciones socioeconómicas precarias, como los niños que trabajan y/o viven en los circos. Por definición, en esta modalidad quienes imparten el servicio educativo (instructores comunitarios) son jóvenes que ingresan al servicio docente al concluir el bachillerato o, inclusive, la secundaria; son capacitados en cursos de breve duración (un mes) y reciben asesoría de ex-instructores comunitarios destacados; duran en su ejercicio un máximo de dos años, a cambio de su labor reciben una beca de apoyo durante el periodo que dura su trabajo y durante tres o cuatro años si continúan sus estudios. El servicio atiende a localidades rurales aisladas donde existan entre 5 y 30 alumnos en edad escolar. Para lograr el establecimiento del servicio los habitantes de la localidad suscriben un compromiso en el que asumen la responsabilidad de establecer un local para el aula y de prestar alojamiento y alimentación al instructor. Llama la atención que este tipo de compromiso no es condición para establecer el servicio educativo regular, ya sea en la modalidad general o indígena.

c) Telesecundaria

La telesecundaria surgió desde los años sesenta como una opción para promover el acceso a la secundaria de jóvenes y adultos mediante la transmisión de clases televisadas que sustituirían la presencia de los profesores en el aula; dado su bajo costo, en comparación con las escuelas secundarias que cuentan con un profesor por cada asignatura, esta modalidad se expandió durante las tres últimas décadas para atender a la población que egresaba de la primaria en localidades rurales, pero cuyo número "no justificaba" el

establecimiento de una secundaria general o técnica.

Para garantizar el trabajo de los alumnos alrededor de las clases televisadas se previó la presencia en las aulas de un monitor o coordinador para apoyar a los alumnos en la comprensión y aprovechamiento de esas clases en cada una de las asignaturas del plan de estudios de la educación secundaria. Esta cuestión es clave, pues tradicionalmente la educación secundaria ha incluido alrededor de 8 asignaturas académicas en cada grado (Español, Matemáticas, Biología, Química, Física, Historia, Geografía, Civismo), todas ellas con contenidos abundantes y de gran complejidad. Los alumnos cuentan también, además de las clases televisadas, con libros o cuadernos de trabajo para el estudio individual. Aunque al principio se consideró que el adulto realizaría sólo funciones de apoyo y monitoreo, hoy se reconoce que, en realidad, ejercen el papel de profesores en cada asignatura pero sin contar con la formación necesaria para el tratamiento de contenidos especializados. Al igual que en los cursos comunitarios del Conafe, desde su origen, para el establecimiento de la telesecundaria los habitantes de las localidades beneficiarias deben suscribir un compromiso para sostener materialmente a la escuela, aunque no a los profesores.

Una política a favor de la equidad debe proponerse la transformación radical de estas modalidades porque, pese al ideario que animó su creación, en los hechos ofrecen un servicio que a la fecha, como lo muestran reiteradamente varias pruebas nacionales, no garantizan a sus beneficiarios –principalmente la población más pobre– lo realmente importante de la escolarización: el aprendizaje de habilidades intelectuales y conocimientos fundamentales. Sin considerar aspectos vitales de su funcionamiento cotidiano (tiempo efectivo de trabajo y prácticas pedagógicas, entre otros aspectos), estas modalidades se han caracterizado, desde su propio diseño, por reunir condiciones precarias: personal docente sin formación profesional que debe atender varios grados

Cuadro 4. Matrícula y escuelas de la educación obligatoria por modalidad. Nacional (1990, 2010 y 2015)

	1990						2010			2015			Diferencia 1990-2015			
	Matrícula		Escuelas		Matrícula		Escuelas		Matrícula		Escuelas		Absoluto		%	
Preescolar	2,437,462	35,207	4,028,866	60,297	4,169,290	60,425	1,731,828	25,218	71.05	0.2						
Indígena	218,919	6,209	389,137	9,581	410,685	9,706	191,766	3,497	87.6	1.41						
Cursos com	36,491	4,338	158,120	20,240	166,382	20,154	129,891	15,816	355.95	8.21						
CENDI	41,182	982	64,937	1,016	69,048	1,191	27,866	209	67.67	6.89						
Primaria	13,730,778	68,714	13,931,713	77,831	13,297,325	77,268	-433,453	8,554	-3.16	0						
Indígena	588,464	6,787	844,081	10,009	817,017	10,063	228,553	3,276	38.84	0.57						
Cursos com	82,346	6,779	112,051	11,479	114,717	11,157	32,371	4,378	39.31	0.58						
General	2,493,050	7,129	3,085,568	11,037	3,441,849	12,200	948,799	5,071	38.06	0.53						
Telesecundaria	470,093	8,423	1,262,923	17,945	1,439,143	18,895	969,050	10,472	206.14	2.45						
Comunitaria	0	0	27,240	2,090	44,376	3,310	44,376	3,310	--	--						
Migrante	0	0	190	10	883	35	883	35	--	--						
Técnica	1,122,000	3,149	1,731,517	4,535	1,880,954	4,764	758,954	1,615	67.64	2.15						
Media superior	1,027,163	2,820	1,631,003	7,390	2,090,759	9,680	1,063,596	6,860	103.55	3.67						
Telebachillerato	0	0	173,988	2,060	189,565	2,234	189,565	2,234	--	--						
Col Bach	264,501	559	717,733	1,463	836,095	1,764	571,594	1,205	216.1	38.66						
B. Técnico	429,962	1,027	1,288,749	2,798	1,491,550	3,345	1,061,588	2,318	246.9	24.04						
Prof técnico	237,000	1,410	88,128	898	80,804	789	-156,196	-621	-65.91	-4.67						
CONALEP	141,894	406	287,927	501	332,766	563	190,872	157	134.52	33.13						

^{1/} No incluye secundaria para trabajadores.

Fuente: Elaboración propia con base en SEP. Serie histórica de indicadores educativos, (2016).

en educación primaria y varias asignaturas en el caso de telesecundaria; además de que para su establecimiento y sostén la población beneficiaria debe realizar aportes económicos y materiales, lo que resulta contrario a sus propósitos de garantizar a las poblaciones más pobres el acceso a la escuela.

El aprendizaje

Desde el origen del sistema escolar, la valoración del aprendizaje y la certificación de su logro han sido facultad y responsabilidad del profesor responsable de cada grupo escolar quien diseña, aplica e interpreta sus propios instrumentos de evaluación, y decide la calificación y la promoción al siguiente grado o nivel educativo; quienes avanzan un peldaño en la trayectoria escolar habrían logrado el aprendizaje del grado o nivel precedente. Además de este procedimiento que residía en el aula, durante mucho tiempo, el sistema educativo no dispuso de medios e instrumentos para valorar los logros de aprendizaje a nivel nacional. Fue hasta la última década del siglo XX cuando la SEP, tras el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, comenzó la aplicación de pruebas para verificar el aprovechamiento escolar de los estudiantes de educación primaria y secundaria, así como de exámenes para medir la preparación profesional de los profesores, ambos instrumentos ligados al naciente Programa Nacional de Carrera Magisterial, que asoció una proporción del sueldo del magisterio a los resultados obtenidos en ambos instrumentos⁹. Esta línea de evaluación –exámenes con respuestas cerradas, de opción múltiple, con referencia a objetivos y contenidos específicos del currículo y de aplicación universal– se prolongó hasta 2013, con la prueba ENLACE y las aplicadas al magisterio de educación básica. Antes de la existencia de esta prueba, en 2004, el INEE había comenzado la

⁹ Desde entonces se impulsó también la integración de “áreas de evaluación” en las entidades federativas con miras al establecimiento de un sistema nacional de evaluación educativa.

aplicación de la prueba EXCALE, cuyo objetivo era conocer el estado del aprendizaje en la educación preescolar, primaria y secundaria e identificar los factores que influían en la producción de esos resultados; se trata de pruebas de aplicación muestral, matricial y, al igual que ENLACE, “alineadas” al currículo.

En 2015, ya como organismo autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación educativa, el INEE confirmó la cancelación de la prueba ENLACE - anunciada en 2013 por el secretario de Educación Pública- y su sustitución por nuevos instrumentos del nuevo Plan Nacional de Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA), tras una evaluación de su soporte técnico, sus instrumentos y los usos de sus resultados. La prueba EXCALE también sería sustituida por este nuevo plan.

Paralelamente, a partir del año 2000, México participó en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La prueba de este programa –mejor conocida como *prueba PISA*– se aplica a una muestra de estudiantes de quince años de edad, independiente del grado escolar o nivel educativo en el que se encuentren (en la muestra nacional, aproximadamente 2/3 cursan el bachillerato, 1/3 el último grado de secundaria)¹⁰. Su objetivo es valorar las competencias intelectuales en lectura, matemáticas y ciencias naturales, aquellas que todas las personas del mundo deben tener para desempeñarse eficazmente en el mundo actual, según la definición del programa; los resultados que obtienen los estudiantes expresan parte importante del aprendizaje acumulado a lo largo de 10 o más años de escolaridad, desde la educación preescolar hasta el final de la secundaria (Ramírez & Torres, 2014)

Tanto por su concepción –las pruebas no están asociadas a contenidos específicos

¹⁰ A partir de 2003 la muestra nacional se amplió de tal modo que fuera representativa de cada una de las entidades federativas, lo que constituye la muestra más grande de todos los países que la aplican; así en el año 2000 se aplicó a 5,500 estudiantes, en 2003 fue aplicada a 23,000 estudiantes que implicaba la aplicación en línea, la nueva modalidad de aplicación de la prueba PISA.

del currículo sino que se concentran en competencias intelectuales genéricas— como por el rigor en su diseño y su aplicación las pruebas PISA se han convertido en el principal referente de muchos países del mundo para valorar la calidad de sus sistemas educativos. En México, tras la cancelación de las pruebas nacionales -EXCALE y ENLACE- son la única referencia vigente para valorar la calidad de la educación básica a partir del año 2000.

La baja calidad del aprendizaje es un problema generalizado

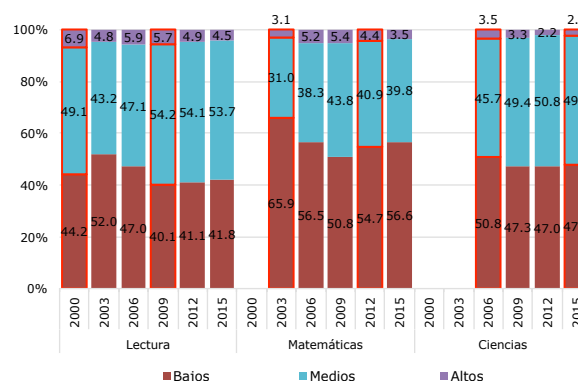
La prueba PISA se ha aplicado en seis ocasiones. En cada aplicación se mide el grado de dominio de competencias en los tres campos mencionados, pero a uno de los campos se le otorga mayor atención, con el 50% de los reactivos: 2000 (lectura), 2003 (matemáticas), 2006 (ciencias naturales), 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias naturales).

Desde el año 2000, los resultados de esas pruebas confirmaron –con datos obtenidos rigurosamente– una valoración extendida en la opinión pública y entre profesionales de la educación: la baja calidad del aprendizaje que logran los estudiantes mexicanos tras 9 o más grados de escolaridad es un problema generalizado; se manifiesta en una alta proporción de estudiantes de todos los estados de la república mexicana (gráfico 7).

- En las áreas de lectura y ciencias se observa un estancamiento en los niveles de desempeño: cerca de la mitad de los estudiantes se ubican en los niveles bajos de desempeño y el porcentaje en los niveles altos es muy baja; es decir, se mantiene una distribución muy similar a la del año 2000.
- En el área de matemáticas se observó un avance importante entre 2003 y 2009, pero en la aplicación 2015 no se observó mejora: Asimismo, hay una disminución

importante del porcentaje de estudiantes ubicados en niveles bajos de desempeño; sin embargo, en virtud del punto de partida el avance en el periodo no es suficiente para superar en el mediano plazo las deficiencias en los logros de aprendizaje.

Gráfico 8. PISA 2000 a 2015, nacional. Porcentaje de estudiantes por nivel desempeño y área

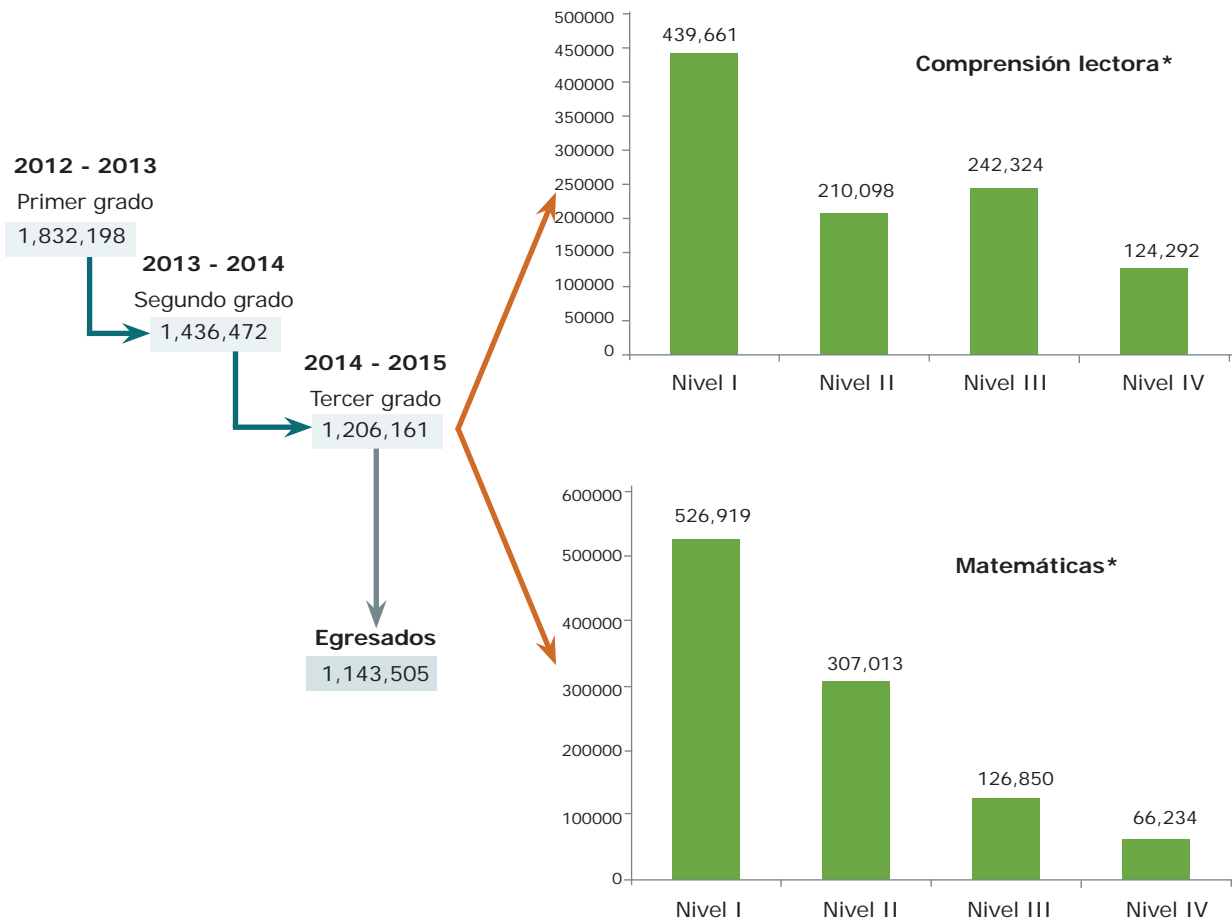


Fuente: Elaboración propia con base en los informes del INEE (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016) sobre PISA.

- En la aplicación 2012, aun las entidades que superan en forma significativa la media nacional tienen una alta proporción de estudiantes en los niveles bajos de desempeño (entre 42 y 46%), cifra que sumada a la de estudiantes que a los 15 años de edad están excluidos de la escuela hace que el problema alcance dimensiones graves: la sociedad y el sistema educativo no pueden garantizar el aprendizaje mínimo necesario a más del 50% de la niñez mexicana.

En la educación media, apenas tenemos la primera aplicación de la prueba PLANEA, en virtud de que ENLACE-MS fue también cancelada.

Gráfico 9. Generación 2012-2015 en educación media superior. Matrícula por grado y resultados de PLANEA por nivel de dominio



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2014) y SEP/INEE (2015).

La desigualdad en los logros de aprendizaje

Al observar el resultado promedio que obtienen los estudiantes según el estrato socioeconómico y cultural al que pertenecen (un indicador construido específicamente por *PISA*, a partir de los cuestionarios a estudiantes) en los campos foco de las aplicaciones de 2000 a 2015 se encuentra consistentemente una diferencia de más de 80 puntos entre el cuartil inferior y el superior en todos los campos (cuadro 5); también confirma el estancamiento de resultados en cada cuartil, salvo en matemáticas entre 2003 y 2012.

Tanto en 2003 como en 2012, en el caso de matemáticas se observan diferencias

notables entre estados de la república, que se corresponden en buena medida con la desigualdad en rubros económico-sociales: las entidades más pobres del país, con gran dispersión poblacional y, en general, con menores índices de desarrollo humano tienen también las proporciones más altas de sus estudiantes en niveles bajos de desempeño (entre el 60 y 79%), lo que evidencia la influencia de factores sociales en los resultados de aprendizaje. Estos son los casos de Veracruz, Campeche, Tabasco, Chiapas y Guerrero, sin contar Oaxaca y Michoacán por insuficiencia de datos (Ramírez & Torres, 2014, véase anexo 3). La decisión del INEE de reducir la muestra que permitía conocer resultados por estado en la aplicación 2015 representa una grave pérdida de información.

Cuadro 5. Resultados prueba PISA por campo y cuartil de ESCS

Área	Año	1er cuartil	2o cuartil	3er cuartil	4o cuartil
Matemáticas	2003	340.5	372.7	395.1	433.5
	2012	384.6	406.8	416.5	446.7
Ciencias	2006	377	398	425	448
	2015	386.0	408.0	423.0	446.0
Lectura	2000	385	408.0	435.0	471.0
	2009	385.7	413.0	433.9	469.3

Nota: 1) para la puntuación de PISA por cuartil en ciencias de 2006 y de lectura en el año 2000, se recurrió al International socio-economic index of occupational status (ISEI).

Fuentes: Los datos para Matemáticas se tomaron de “PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II)”;

la información para Lectura de 2000 se obtuvo de “Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000” (p.-335), la información del mismo rubro para 2009 proviene de “PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)”;

para la categoría de Ciencias en el año 2006 se utilizó “PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow’s World” y la información para 2015 proviene de “PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education”

A manera de conclusión

Cobertura

El compromiso de garantizar el acceso universal a la educación obligatoria en México tiene plazos más cortos de los que proponen las metas de la ADS 2030. En 2008 la cobertura universal de la educación preescolar debería ser un hecho; la cobertura total de la educación media para el grupo 15-17, que haya concluido la educación secundaria debe alcanzarse en 2022. El espíritu de la reforma, su justificación, indican algo más: debe garantizarse que todos los adolescentes mexicanos alcancen ese nivel de escolaridad. De mantenerse el ritmo de crecimiento de los últimos 25 años -y todos los elementos de política educativa que han confluído en este periodo- se observaría la siguiente situación que se muestra en el gráfico 10.

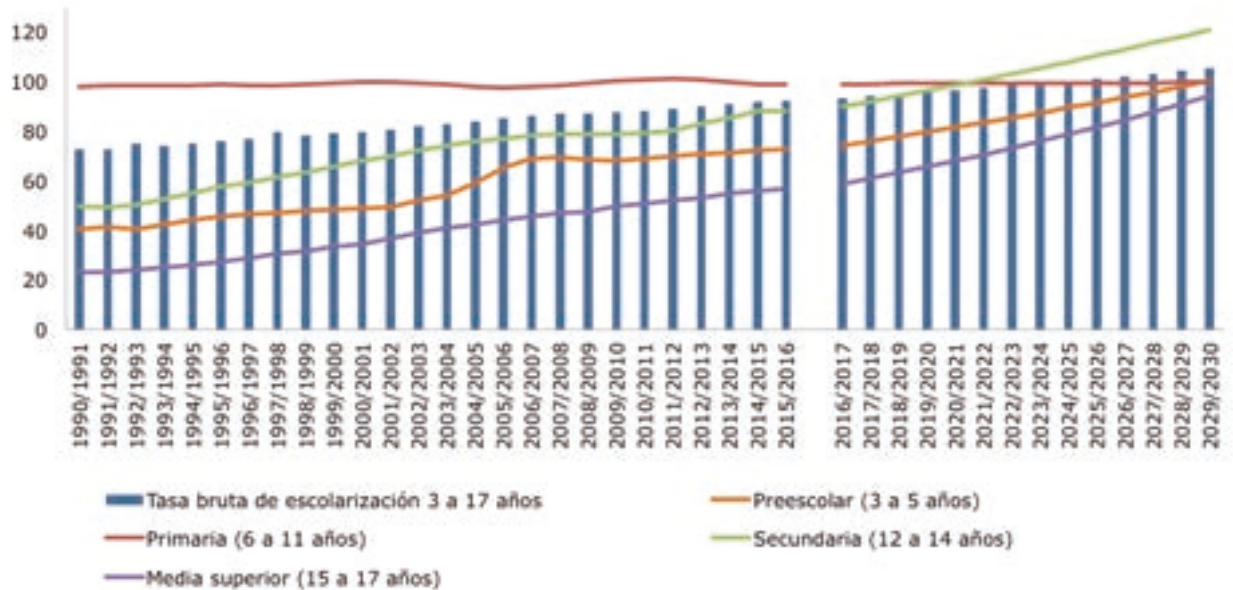
Una política sostenida de expansión general en educación preescolar y educación media es necesario para que los niños de 3 y 4 años y los adolescentes de 15 a 17 accedan a la escuela. Pero la pura expansión general de la oferta escolar será insuficiente para lograr la universalización; es necesario una política focalizada dirigida a ubicar y atender la demanda en localidades menores a 2,500 habitantes, de niñas, niños y adolescentes que trabajan, y de niños, niñas y adolescentes

(NNA) con alguna discapacidad; estos son los grupos donde se concentra el problema de acceso a la escuela. Además, es indispensable analizar las causas, externas e internas, del abandono escolar principalmente en secundaria y educación media, lo que obliga a revisar las condiciones de escolarización, especialmente lo que ocurre en lo que distintos autores (Fuentes, Ramírez & Chaves, Schmelkes, entre otros) han llamado escolarización precaria.

Calidad

Este sistema ha logrado asegurar un lugar en la escuela para millones de niñas, niños y adolescentes mexicanos, pero no logra asegurar que logren conocimientos y competencias realmente importantes, pese a los esfuerzos realizados, de diversas maneras, en las últimas décadas. Así, el desafío más importante de la política educativa es mejorar los resultados de aprendizaje en todos los niveles de la educación básica, sin olvidar la generalización del acceso; la extensión de la escolaridad hacia la educación media no carece de importancia, pero puede ser irrelevante para mejorar la vida personal y social si no se asegura para cada uno de quienes acceden a la escuela básica y media experiencias de aprendizaje interesantes, retadoras y sistemáticas.

Gráfico 10. Tasa de escolarización en México por año de acuerdo al calendario escolar



Nota: Las tasas netas de escolarización para los ciclos que van de 2016/2017 a 2029/2030 se calcularon usando el ritmo de crecimiento promedio anual de los últimos 25 años

Fuente: Elaboración propia con base en http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_pronosticos.html

a) Transformar las prácticas pedagógicas en nuestras aulas

En este punto es necesario asumir que lo que un profesor o una profesora considera importante enseñar, más allá de las indicaciones o prescripciones curriculares, el modo como enseña y evalúa, las formas en las que se relaciona con sus alumnos, etcétera, es producto de un largo proceso de aprendizaje que incluye su propia educación básica y no sólo su aprendizaje en la Escuela Normal o alguna institución universitaria. Proponerse transformar esos esquemas básicos de acción implica un proceso sistemático de formación que ponga en cuestión los supuestos en los que se basa la enseñanza transmisiva pero que ofrezca, al mismo tiempo, opciones viables de acción docente concreta; implica también considerar que el profesor asumirá nuevas prácticas siempre y cuando experimente y pruebe su viabilidad, su eficacia, lo que exige apoyo de asesores y directivos competentes, con dominio no sólo discursivo sino práctico de las nuevas propuestas pedagógicas.

Mejorar las propuestas curriculares sigue siendo necesario; hubo avances importantes

en el periodo 1992-2000, que luego -casi en general- fueron revertidos en el periodo 2006-2012. Sin embargo, cualquier cambio curricular sólo tendría sentido si logra -por sus planteamientos y su modo de implementación- convertirse en el eje y el norte de las acciones de autoridades, personal directivo y técnico para cambiar la práctica pedagógica en las aulas. Aún con este tipo de acciones los avances pueden ser insignificantes si no se transforman las reglas reales que gobiernan el funcionamiento de la escuela y del sistema en su conjunto.

b) Transformar la organización y el funcionamiento cotidiano de nuestras escuelas

El establecimiento de nuevas prácticas pedagógicas implica una transformación de las formas de funcionamiento de muchas escuelas, especialmente, del ambiente de trabajo, de los valores entendidos que gobiernan su funcionamiento diario. Una revisión general permite identificar una serie de "rasgos críticos" en su funcionamiento, como el ausentismo, la alta proporción de tiempo

que se invierte en actividades escolares sin sentido educativo o en "actividades didácticas" improductivas, además de la atención de múltiples programas "extracurriculares" inventados en diversas instancias.



Anexo 1. Población de 3, 4 y 5 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela

Censo	Tamaño de localidad	Edad	Población	Asiste	%	No asiste	%
1990	Menos de 2,500 habitantes	03 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	710,257	309,679	43.601	400,578	56.399
	2,500-14,999 habitantes	03 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	1,714,064	1,054,695	61.5318	659,369	38.468
	15,000-99,999 habitantes	03 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	271,115	165,124	60.9055	105,991	39.094
	100 000 y más habitantes	03 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	826,203	575,667	69.6762	250,536	30.324
2000	Menos de 2,500 habitantes	03 años	626,489	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	678,670	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	660,754	423,837	64.1444	236,917	35.856
	2,500-14,999 habitantes	03 años	309,756	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	328,511	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	326,282	213,753	65.5117	112,529	34.488
	15,000-99,999 habitantes	03 años	296,680	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	308,596	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	305,764	221,283	72.3705	84,481	27.629
	100 000 y más habitantes	03 años	936,374	s/d	s/d	s/d	s/d
		04 años	960,163	s/d	s/d	s/d	s/d
		05 años	958,086	738,749	77.1068	219,337	22.893
2010	Menos de 2,500 habitantes	03 años	569,028	83,784	14.7241	485,244	85.276
		04 años	570,407	302,614	53.0523	267,793	46.948
		05 años	566,816	471,549	83.1926	95,267	16.807
	2,500-14,999 habitantes	03 años	337,069	41,646	12.3553	295,423	87.645
		04 años	337,891	176,029	52.0964	161,862	47.904
		05 años	334,470	288,129	86.1449	46,341	13.855
	15,000-99,999 habitantes	03 años	334,384	45,622	13.6436	288,762	86.356
		04 años	333,693	185,643	55.6329	148,050	44.367
		05 años	329,811	294,854	89.4009	34,957	10.599
	100 000 y más habitantes	03 años	944,508	159,091	16.8438	785,417	83.156
		04 años	943,475	531,684	56.3538	411,791	43.646
		05 años	933,682	836,152	89.5543	97,530	10.446

Censo	Tamaño de localidad	Edad	Población	Asiste	%	No asiste	%
2015	Menos de 2,500 habitantes	03 años	583,052	154,187	26.44	414,783	71.14
		04 años	590,242	415,734	70.43	169,835	28.77
		05 años	583,307	530,971	91.03	49,315	8.45
	2,500-14,999 habitantes	03 años	354,214	77,494	21.88	267,219	75.44
		04 años	359,235	252,730	70.35	103,538	28.82
		05 años	358,263	334,161	93.27	22,368	6.24
	15,000-99,999 habitantes	03 años	341,367	75,534	22.13	256,772	75.22
		04 años	343,575	250,967	73.05	90,302	26.28
		05 años	337,021	317,166	94.11	18,760	5.57
	100 000 y más habitantes	03 años	900,137	214,647	23.85	660,175	73.34
		04 años	904,673	654,378	72.33	244,012	26.97
		05 años	908,321	856,370	94.28	49,566	5.46

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos generales de población 1990, 2000 y 2010, y la Encuesta intercensal 2015, del INEGI.

Anexo 2. Población de 13 a 17 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela

Censo	Tamaño de localidad	Edad	Población	Asiste	%	No asiste	%
1990	Menos de 2,500 habitantes	13 años	648758	418234	64.47	230,524	35.53
		14 años	651894	321988	49.39	329,906	50.61
		15 años	596358	214625	35.99	381,733	64.01
		16 años	551737	137337	24.89	414,400	75.11
		17 años	537582	94179	17.52	443,403	82.48
	2,500-14,999 habitantes	13 años	1699594	1439754	84.71	259,840	15.29
		14 años	1751135	1340267	76.54	410,868	23.46
		15 años	1720065	1148126	66.75	571,939	33.25
		16 años	1693432	943510	55.72	749,922	44.28
		17 años	1741823	809579	46.48	932,244	53.52
	15,000-99,999 habitantes	13 años	268573	226682	84.40	41,891	15.60
		14 años	275399	209793	76.18	65,606	23.82
		15 años	268815	178641	66.45	90,174	33.55
		16 años	263673	146685	55.63	116,988	44.37
		17 años	268209	123971	46.22	144,238	53.78
	100 000 y más habitantes	13 años	820729	741766	90.38	78,963	9.62
		14 años	850628	711700	83.67	138,928	16.33
		15 años	865868	641185	74.05	224,683	25.95
		16 años	874545	552071	63.13	322,474	36.87
		17 años	920072	492596	53.54	427,476	46.46
2000	Menos de 2,500 habitantes	13 años	636949	501455	78.73	135,494	21.27
		14 años	630986	426442	67.58	204,544	32.42
		15 años	592031	301849	50.99	290,182	49.01
		16 años	537147	192293	35.80	344,854	64.20
		17 años	530920	135754	25.57	395,166	74.43
	2,500-14,999 habitantes	13 años	315984	263006	83.23	52,978	16.77
		14 años	315514	235200	74.55	80,314	25.45
		15 años	307495	190043	61.80	117,452	38.20
		16 años	288842	144220	49.93	144,622	50.07
		17 años	294272	120181	40.84	174,091	59.16
	15,000-99,999 habitantes	13 años	289886	252338	87.05	37,548	12.95
		14 años	290797	232516	79.96	58,281	20.04
		15 años	293497	202268	68.92	91,229	31.08
		16 años	281575	164794	58.53	116,781	41.47
		17 años	289938	144320	49.78	145,618	50.22
	100 000 y más habitantes	13 años	861405	792433	91.99	68,972	8.01
		14 años	865203	747077	86.35	118,126	13.65
		15 años	897011	677382	75.52	219,629	24.48
		16 años	882517	576963	65.38	305,554	34.62
		17 años	928559	527362	56.79	401,197	43.21

Censo	Tamaño de localidad	Edad	Población	Asiste	%	No asiste	%
2010	Menos de 2,500 habitantes	13 años	573516	506859	88.38	66,657	11.62
		14 años	600696	491196	81.77	109,500	18.23
		15 años	612043	436452	71.31	175,591	28.69
		16 años	573547	302950	52.82	270,597	47.18
		17 años	591784	249666	42.19	342,118	57.81
	2,500-14,999 habitantes	13 años	321801	293539	91.22	28,262	8.78
		14 años	335120	286700	85.55	48,420	14.45
		15 años	345239	266196	77.10	79,043	22.90
		16 años	327152	206869	63.23	120,283	36.77
		17 años	345687	186976	54.09	158,711	45.91
	15,000-99,999 habitantes	13 años	312713	289043	92.43	23,670	7.57
		14 años	322587	282260	87.50	40,327	12.50
		15 años	332734	266785	80.18	65,949	19.82
		16 años	320142	217561	67.96	102,581	32.04
		17 años	338610	203070	59.97	135,540	40.03
	100 000 y más habitantes	13 años	909357	858919	94.45	50,438	5.55
		14 años	930016	843663	90.71	86,353	9.29
		15 años	974322	819459	84.11	154,863	15.89
		16 años	943437	685757	72.69	257,680	27.31
		17 años	1006251	657564	65.35	348,687	34.65
2015	Menos de 2,500 habitantes	13 años	575205	522982	90.92	50,042	8.70
		14 años	622180	534404	85.89	85,407	13.73
		15 años	583871	437187	74.88	144,264	24.71
		16 años	527707	323618	61.33	201,766	38.23
		17 años	537234	281350	52.37	253,665	47.22
	2,500-14,999 habitantes	13 años	352284	328983	93.39	22,071	6.27
		14 años	376010	335218	89.15	39,515	10.51
		15 años	352167	283299	80.44	67,619	19.20
		16 años	322562	226793	70.31	94,595	29.33
		17 años	332920	209835	63.03	121,857	36.60
	15,000-99,999 habitantes	13 años	335301	314449	93.78	20,217	6.03
		14 años	356029	321327	90.25	33,973	9.54
		15 años	344896	286174	82.97	57,824	16.77
		16 años	318440	236315	74.21	81,466	25.58
		17 años	327998	221493	67.53	105,706	32.23
	100 000 y más habitantes	13 años	939850	898822	95.63	40,059	4.26
		14 años	994807	925315	93.01	68,015	6.84
		15 años	961029	829579	86.32	130,180	13.55
		16 años	90569	710170	78.45	193,738	21.40
		17 años	948,758	685156	72.22	261,812	27.60

Fuente: elaboración propia con base en los Censos generales de población 1990, 2000 y 2010, y la Encuesta intercensal 2015, del INEGI.

Anexo 3. PISA. Proporción de estudiantes por entidad y nivel de desempeño en matemáticas, 2003 y 2012

		Bajos	Medios	Altos			Bajos	Medios	Altos
Col.	2003	36	55	8	Hgo.	2003	68	28	4
	2012	47	46	7		2012	58	39	3
D.F.	2003	41	50	8	B.C.	2003	69	27	3
	2012	47	46	7		2012	55	40	5
Ags.	2003	46	47	8	Coah.	2003	69	30	1
	2012	42	50	8		2012	53	42	5
Jal.	2003	49	44	7	Zac.	2003	70	30	1
	2012	43	51	6		2012	57	40	3
Chih.	2003	51	46	3	Camp.	2003	71	26	2
	2012	47	46	8		2012	65	33	2
N.L.	2003	56	38	6	Dgo.	2003	71	28	2
	2012	44	49	8		2012	48	47	5
Qro.	2003	57	39	5	Pue.	2003	71	27	2
	2012	44	48	8		2012	53	43	5
Tamps.	2003	62	35	3	S.L.P.	2003	71	27	2
	2012	56	39	5		2012	55	40	5
Mor.	2003	64	31	4	B.C.S.	2003	72	26	1
	2012	52	42	7		2012	55	41	4
Sin.	2003	64	33	3	Chis.	2003	76	23	1
	2012	57	40	3		2012	74	24	2
Q.R.	2003	66	30	3	Ver.	2003	77	22	1
	2012	56	41	3		2012	61	36	3
Gto.	2003	67	31	2	Gro.	2003	79	20	1
	2012	55	41	4		2012	80	19	1
Méx.	2003	67	31	2	Tab.	2003	86	13	1
	2012	52	45	3		2012	74	25	1
Nay.	2003	67	31	3	Tlax.	2003	86	14	0
	2012	54	42	5		2012	56	41	4
Yuc.	2003	67	31	2					
	2012	57	39	4					

Fuente: INEE, informes sobre PISA de 2003 y 2012.

Referencias

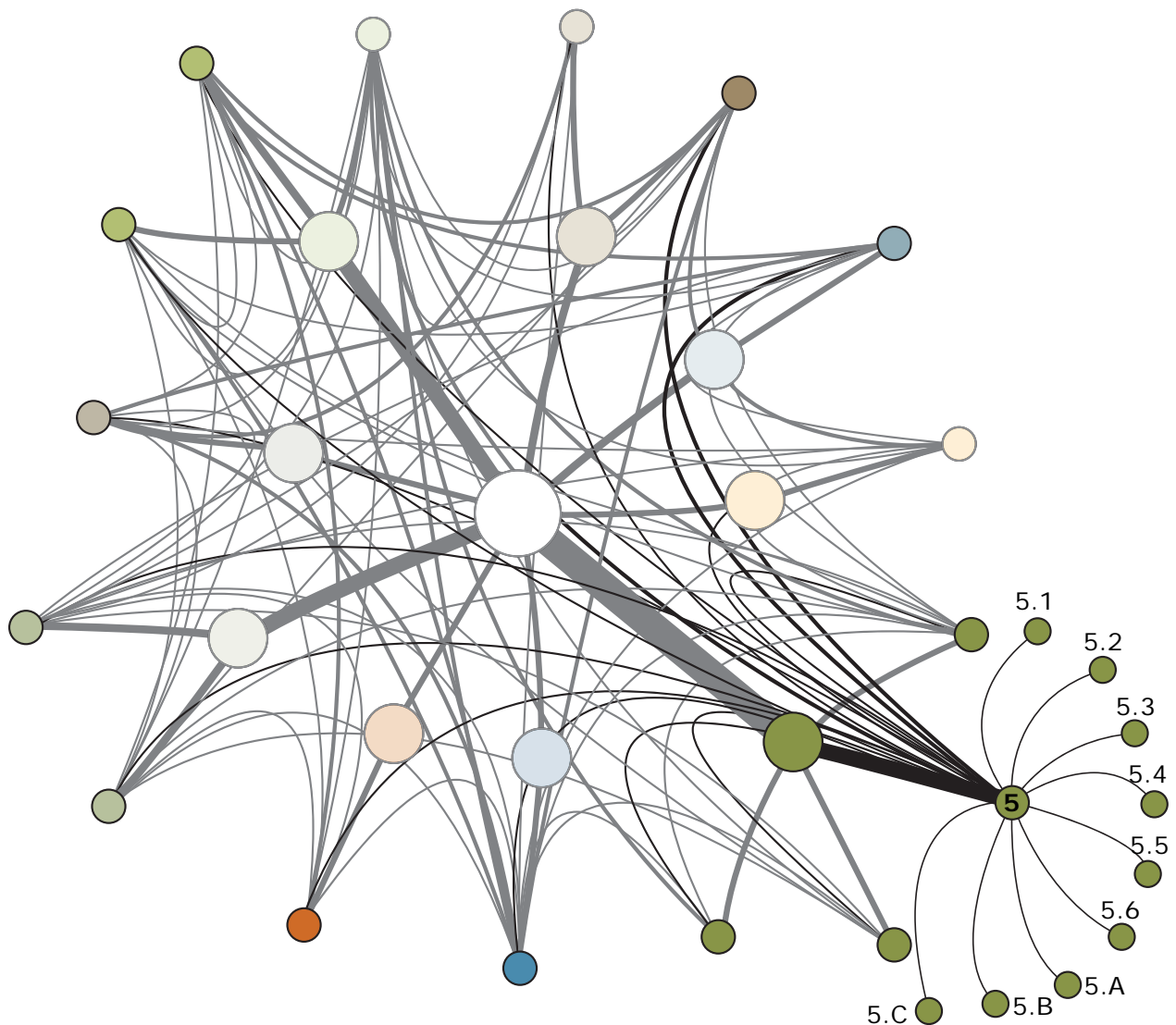
- Bertely, M. (noviembre de 2016). *Panorama histórico de la educación para los indígenas en México*. Disponible en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_5.htm
- Cordera, R. (2006). La desigualdad marca nuestra historia. *Nexos*: México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=11812>
- DOF. (2002). *DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02.pdf (consultado el 4 de octubre de 2016).
- DOF. (2012). *DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02.pdf (consultado el 4 de octubre de 2016).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.) Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf (consultado el 12 de diciembre del 2016).
- DOF. (2016). Ley General de Educación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf (consultado del 1 de diciembre de 2016).
- Fuentes, O. (1979). Educación pública y sociedad. En González, P. & Florescano, E. (coords.), *México, hoy* (pp. 230-265). México: Siglo XXI editores.
- Fuentes, O. (1989). *El acceso a la escolaridad en México, 1982-1988*. Cuadernos Políticos, (58). México: Ediciones Era.
- INEE. (2016). *La educación obligatoria en México: Informe 2016*. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P11241.pdf> (consultado el 27 de septiembre de 2016).
- INEE. (2016a). *Panorama educativo de México 2015, Indicadores del Sistema Educativo Nacional: Educación básica y media superior*. México: INEE
- INEGI. (2016). *Encuesta intercensal 2015*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- _____ (2016a), *Módulo de Trabajo Infantil 2015. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México: INEGI.
- Latapí, P. (Enero-Marzo 2009). El derecho a la educación: Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 14(40).

- Latapí, P. (1994). *Textos sobre educación* [Revisión del libro Textos sobre educación por Torres, J.]. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Martínez, F. (1992). La desigualdad educativa en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22(2), 59-120.
- Martínez, F. (septiembre-diciembre 2002). Nueva visita al país de la desigualdad: La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(16), 415-443.
- Martínez, F. et al. (2014). *Estudio de validación de las pruebas ENLACE y EXCALE*, México: INEE-Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Muñoz, C. (1996). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas: Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- ONU. (2015). *Objetivos de desarrollo del milenio: Informe 2015*. Nueva York: ONU. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- ONU. (2015a). *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: http://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/03/Informe_ONU_ODS.pdf (consultado el 4 de junio de 2016).
- Prawda, J. (1989). *Logros, inequidades y retos del futuro sistema educativo mexicano*. México: Editorial Grijalbo.
- Presidencia de la República. (2015). *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de avances 2015*. México: Presidencia de la República. Disponible en: <http://200.23.8.225/odm/Doctos/InfMex2015.pdf>
- Ramírez, R. (2010). La prueba enlace: contra el sentido de la educación. En *Educación UACM, Suplemento de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, (9). México: UACM.
- Ramírez, R. & Chaves, P. (2006). *La evaluación de los programas compensatorios: Notas para una política de equidad educativa*. Consejo Nacional de Fomento Educativo & Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (9).
- Ramírez, R. (coord.) (2015). *Desafíos de la educación media superior*. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Ramírez, R. & Torres, C. (2014). *México en la prueba PISA 2012: resultados nacionales y estatales*. Temas estratégicos 1, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

- Ramírez, R. & Torres, C. (2014). La reforma de la educación media superior. Temas estratégicos, (12). México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Ramírez, R. & Torres, C. (2015). ¿Qué saben los estudiantes al terminar la educación media superior?. *Temas estratégicos*, (25). México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Salazar, P. (2013). Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3º constitucional. Ramírez, R. (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Salazar, P. (coord.) (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/varias/Libro_DH.pdf
- SEP. (1982). *Acuerdo 96, que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias*. Disponible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/1/images/acuerdo_96_organizacion_funcionamiento_escuelas_primarias.pdf
- SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- SEP. (2014). *Segundo informe de labores*. México: SEP
- SEP. (2016). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2015-2016*. México. Disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo_preliminar.pdf
- SEP. & INEE. (2015). *Plan nacional para la evaluación de los aprendizajes —Planea— en la educación media superior. Primera aplicación 2015*. México: SEP-INEE.
- UNICEF. (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_NFE_MEX.pdf
- Weiss, E. (2015). El abandono escolar en la educación media superior: dimensiones, causas y políticas para abatirlo. En Ramírez, R. (coord.). (2015). *Desafíos de la educación media superior*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México

Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030



Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México

Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030*

Introducción

El siglo XX fue testigo del surgimiento de uno de las revoluciones sociales más significativas en la historia de las sociedades modernas: el feminismo. Primero, con la irrupción del llamado sufragismo femenino, que demandaba el pleno reconocimiento de las mujeres como ciudadanas que conllevaba a hacer válido su derecho al voto y a ser votadas. Movilización que inicia en 1848 y que, como Valcárcel (2013) lo señala, culmina en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no obstante que en México el voto de las mujeres no sería reconocido sino hasta 1953.

Posteriormente, hacia finales de la década de los años sesenta, se comienza a forjar la llamada segunda ola del feminismo. Durante esta etapa, que para algunas aún no culmina, se conjugan una serie de demandas que exigen, primero, hacer visible la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública; segundo, reconocer las aportaciones de su trabajo tanto en la arena de la producción como en la esfera de la reproducción social; tercero, el respeto irrestricto a su cuerpo y a su derecho a decidir y, cuarto, la erradicación de todas aquellas normas socio-culturales que, bajo distintos mecanismos, hacen a las mujeres invisibles, las subordinan, violentan y oprimen. Demandas que hoy son enarboladas por distintos grupos, representados por distintas voces, no siempre coincidentes en cuanto a las estrategias de acción a utilizar,

pero que exigen una de las transformaciones socio-culturales más importantes en la historia social que, por sobretodo, reivindica y exige la observancia de los derechos humanos de las mujeres, entre los que destaca el derecho a la igualdad. Este último entendido, tal y como Facio (2014) lo señala, como aquel que implica el derecho a la no discriminación.

Hoy, a más de cuarenta años de trabajo para avanzar en la igualdad de género en México, en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030), además de enfrentamos nuevamente al reto de cumplir con los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), tenemos la oportunidad de examinar y replantear lo que hemos realizado en materia de igualdad de género. Este artículo busca dar algunos elementos para ello. En un primer apartado, se presentan de manera general, los abordajes que se han desarrollado para entender y terminar con los elementos que discriminan y subordinan a las mujeres. En un segundo apartado, con base en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se presenta el ODS 5 de la ADS 2030 y se discute como la perspectiva de género debe ser transversalizada hacia el resto de los dieciséis objetivos. Si bien en este artículo no se hace una revisión exhaustiva de todas las brechas de desigualdad de género, si se abordan tres temas en los que dichas desigualdades son significativas, así en el apartado tres se analizan los temas de trabajo y empleo; embarazo adolescente; y participación política y quehacer legislativo.

* Autores del texto: Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México), Dra. Mercedes Pedrero Nieto, Dra. Catherine Menkes Bancet, Dra. Itzel A. Sosa Sánchez, Dra. S. Eréndira Serrano Oswald, Mtro. Carlos A. Lemus Ramírez y P. Laura Olivia Martínez Montes.

Abordajes a los temas de mujeres, género, igualdad y desarrollo en México y el mundo

En paralelo al surgimiento de esta segunda ola del feminismo, durante los años sesenta y setenta, en el ámbito nacional e internacional, ante la parálisis y los fracasos de los modelos desarrollistas instrumentados por las agencias internacionales de financiamiento, desde el Sistema de las Naciones Unidas, se alienta a los países a adoptar estrategias para alcanzar la “incorporación de la mujer al desarrollo”. Una visión inspirada en la crítica feminista liberal que por primera vez subraya la necesidad de darle valor monetario al trabajo doméstico no remunerado. Asimismo, durante los años setenta, basadas en posturas neo-maltusianas, se construye el supuesto de que el estancamiento económico y el aumento de la pobreza podían ser revertidos si las mujeres tenían acceso a la educación y a oportunidades de empleo. Ello, según esta última postura, no solo robustecería las economías nacionales, sino que al mismo tiempo lograría reducir la presión demográfica sobre los recursos naturales. La participación de la mujer en el desarrollo, bajo esta concepción, era instrumental para el modelo económico.

En México, en 1974 se adiciona un párrafo al artículo 4 Constitucional para establecer la igualdad de la mujer y el varón ante la ley. Seis años más tarde se conformaría el primer programa nacional para la integración de la mujer al desarrollo, dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para dar cumplimiento a los acuerdos de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, y a los compromisos regionales plasmados en el Plan de acción regional para la integración de la mujer al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe aprobado durante la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en La Habana, Cuba en 1977. Este mismo año en México se lleva a cabo el Primer Simposio México-Centroamericano de Estudios de la

Mujer, organizado por académicas feministas, cuyos trabajos serían los cimientos de muchos de los programas de estudios de género que hoy existen en el país.

En el ámbito internacional, es de resaltarse también la aprobación en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esta Convención, como la CEPAL (2016) lo señala, representa el primer instrumento de derechos humanos de las mujeres que tienen un valor vinculante, es decir, los gobiernos firmantes, entre ellos México, tienen la obligación jurídica de velar por el cumplimiento de dichos derechos. De conformidad con el artículo 18 de este documento, los países firmantes deben presentar cada cuatro años un reporte sobre las medidas legislativas, judiciales y administrativas adoptadas para hacer efectivas las provisiones de dicha Convención, así como los factores que obstaculizan la observancia de las mismas. En 2012 se examinaron los informes séptimo y octavo de México y el noveno fue presentado a finales de este año quedando pendiente su revisión por parte del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus sigas en inglés) conformado ex profeso para este fin.

Para mediados de la década de los años ochenta, las estrategias forjadas bajo la concepción de “integración de la mujer en el desarrollo” serían objeto de severas críticas por parte de feministas académicas y activistas de todo el mundo. Los argumentos apuntaban a que el problema del “desarrollo” no radicaba en “incorporar” a la mujer al dicho proceso; por el contrario, lo que debía hacerse era reconocer, primero, que las mujeres siempre han aportado al desarrollo a través de su trabajo en la esfera de la reproducción social, mediante su trabajo doméstico no remunerado y a través de lo que hoy denominamos las actividades de la economía del cuidado; segundo, que su trabajo y participación en actividades productivas se produce, en la mayoría de los casos, bajo condiciones laborales y salariales desventajosas para ellas; y tercero, que la

participación femenina no es homogénea, varía de acuerdo a factores tales como grupo social, edad, etnia y religión, por ello habría que referirnos a las mujeres y no a la mujer. Aunado a lo anterior, la evidencia demostraba que a pesar de promover la participación de la mujer en el trabajo y la educación, prevalecían un conjunto de relaciones de poder que las mantenían en situación de subordinación y discriminación.

Con base en lo anterior, se comienza a construir en el discurso desarrollista la noción de relaciones de género. Una noción que forma parte de toda relación social y que como categoría analítica relacional es central para comprender los sistemas de producción y reproducción social. De tal manera, como Tepichin (2010) lo subraya, la noción de género "ingresa al discurso del desarrollo haciendo alusión al carácter social de las construcciones basadas en el dimorfismo sexual, así como a las relaciones sociales basadas en esta diferencia, como una forma primaria de relaciones de poder".

En síntesis, los debates y estudios realizados durante los ochentas y noventas, aún vigentes, subrayan que el logro de la igualdad de género no radica en "integrar a las mujeres al desarrollo". Por el contrario, académicas y activistas argumentan que el reto está en cómo repensar, trastocar, la idea misma de desarrollo para no discriminar y subordinar a las mujeres. Esto es, el reto es cómo concebir el desarrollo desde una perspectiva que reconozca, aborde e incida, entre otras, en las relaciones sociales de género que, de formas múltiples pero sistemáticas, discriminan y violentan a las mujeres. De tal suerte, el desafío es cómo pensar el desarrollo considerando tanto las relaciones de producción como de reproducción social valorando, revalorando y redistribuyendo las actividades que se llevan a cabo tanto en las esferas de lo público como de lo privado; en suma, hay que reconocer que abordar el desarrollo bajo una perspectiva de género es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar sociedades sostenibles, justas e igualitarias. Durante los años noventa entonces, en el marco de las

políticas de desarrollo, empezaría a cambiar el enfoque de mujeres en el desarrollo hacia aquel que habla de género en el desarrollo.

Bajo esta misma perspectiva, durante la década de los años noventa, en el ámbito internacional se consolida una importante agenda en materia de derechos humanos, no solo referida a los derechos civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales y culturales. Así, Naciones Unidas celebra tres grandes conferencias que darían a la lucha para alcanzar la igualdad de género un ímpetu renovado. Las conferencias internacionales de Viena sobre Derechos Humanos, la del Cairo sobre Población y Desarrollo y la de Beijing sobre la Mujer abordarían el tema del derecho de las mujeres a la salud, reconociendo y reafirmando el derecho femenino a decidir sobre su cuerpo. Derecho que, como Sen y Durano (2014) lo subrayan, no se limita al acceso de las mujeres a los servicios de salud, a una nutrición adecuada, a fuentes de agua limpia y servicios sanitarios, sino que también reafirman el derecho femenino a tomar decisiones autónomas sobre su cuerpo, a controlarlo y a vivir una vida libre de violencia y miedo. Conjunto de principios que conforman la base de lo que se denominan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

A lo anterior se suma la aprobación de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, mejor conocida como la *Convención de Belem Do Pará*, por parte de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Documento respaldado por grupos feministas que marca otro hito en la construcción de la agenda para la igualdad de género ya que, además de ser otro instrumento central para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, con carácter vinculante, es un referente indispensable para la formulación de leyes nacionales contra la violencia de género. Hoy por ejemplo, de acuerdo a la misma CEPAL (2016) 16 países de América Latina y el Caribe tienen leyes sobre feminicidio, entre ellos México.

En este sentido, cabe señalar que en México las acciones gubernamentales para lograr la igualdad de género durante los años ochenta y noventa constituyen experiencias valiosas de las cuales se aprendió mucho. Así, se reconoce que las mismas formaron parte de esfuerzos muy focalizados, diseñados, la mayoría de ellos bajo la lógica de mujeres en el desarrollo. De tal suerte, los programas nacionales quedaron anclados en CONAPO hasta 1996 cuando, como parte de la Secretaría de Gobernación, se establece la Comisión Nacional de la Mujer (CONAM), cuyo objetivo era coordinar y dar seguimiento a las acciones dirigidas, justamente, a incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. En este contexto, durante estos años las acciones gubernamentales etiquetadas como “programas para las mujeres y la equidad de género” se desarrollaron como un componente más de políticas públicas más amplias y bajo el supuesto de que las mujeres utilizan los recursos de manera más eficiente y velan más por el bienestar familiar. Así, la mayoría de estos programas se instrumentaron desde las instituciones responsables de atender los temas de pobreza, salud y educación en sectores urbanos marginales y en zonas rurales¹. Aquí cabe señalar que, como Tepichin (2010) lo apunta, la mayoría de estas acciones buscaban atender las necesidades de las mujeres y sus condiciones de vida, colocando el acento en la reducción de la desigualdad de los ingresos. De entonces a la fecha, las iniciativas dirigidas a disminuir las desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres para, efectivamente alcanzar la igualdad sustantiva aún son incipientes.

No será sino hasta el 2001, cinco años después de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, cuando se crea el actual Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) cuyo objetivo es “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno

¹ Para un análisis más detallado de esta etapa se puede consultar el artículo de Ana María Tepichin (2010).

de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país” (artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (DOF, 2001)). La creación del Instituto responde a los compromisos internacionales adquiridos por México en Beijing, en cuya Plataforma de Acción se hacen explícitos cuatro cuestiones que nos parecen centrales. En primer lugar, la demanda de trabajar en legislaciones y normas jurídicas nacionales ajustadas a los marcos internacionales y de derechos humanos, a fin de posibilitar instrumentación de acciones que aceleren las transformaciones sociales y económicas necesarias para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres, abordando temas tales como la violencia de género (CEPAL, 2016).

En segundo lugar, la Plataforma de Acción hace hincapié en la necesidad de fortalecer los mecanismos nacionales a favor de las mujeres, así como en la elaboración de planes de igualdad para el adelanto de las mujeres que tuviesen recursos presupuestarios suficientes, lo que se conoce como la institucionalización de la perspectiva de género. Tercero, aparece en el lenguaje de las políticas públicas el concepto de estrategia de transversalización a partir de la cual se busca introducir una perspectiva de género en las políticas públicas. Con ello, se busca que no solo las instancias nacionales de la mujer aborden e incidan en la construcción de la igualdad de género, por el contrario, la intención es incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Como Tepichin (2010) lo señala, esta estrategia se concibe mas efectiva para “extender una transformación del orden social de género hacia la familia, la vida cotidiana, el mercado de trabajo y el quehacer del Estado”. Finalmente, la Plataforma aborda el tema de la participación femenina en todas las esferas de toma de decisión y en la vida política de los países.

Con base en lo anterior, el INMUJERES junto con las comisiones de equidad de género de las cámaras de Diputados y Senadores y con el apoyo de feministas y grupos de la sociedad civil organizada pugnan para dar cumplimiento

a los compromisos internacionales. En 2006 se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y en 2007 la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En observancia de estas leyes desde 2001 se han formulado sendos programas nacionales para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres, conocidos como PROEQUIDAD y, en 2013 la perspectiva de género aparece como una de las tres estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Así, a lo largo de los últimos cuarenta años, en México como en muchos otros países, organizaciones feministas y de la sociedad civil, agencias internacionales y gobiernos han ido construyendo una agenda de trabajo que busca erradicar y trastocar aquellas prácticas y modelos que mantienen a las mujeres en situaciones de discriminación y subordinación; esto es, una agenda para la igualdad de género, en la que los derechos humanos de las mujeres sean reconocidos y observados. Una tarea que busca la instrumentación de estrategias y acciones dirigidas a erradicar aquellas prácticas sociales y normas culturales discriminatorias asociadas, al hecho biológico de ser mujer, y a las que son producto de las interacciones entre la identidad femenina, o masculina, y las estructuras sociales, económicas y políticas en las que los medios de vida de las personas transcurren (Sen & Durano, 2014).

En este contexto, las acciones instrumentadas han buscado, con mayor o menor éxito, reducir las desigualdades de género y garantizar a las mujeres el ejercicio de todos sus derechos a fin de asegurar la igualdad sustantiva y, por ende, a alcanzar lo que CEPAL ha denominado su empoderamiento y autonomía, expresada en tres dimensiones: la económica², la física³,

2 De acuerdo a la CEPAL (2016) "La autonomía económica es un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que estas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa de la vida social y política, y dedicarse a sus seres queridos sin que ello se transforme en una barrera para el logro de sus propias aspiraciones."

3 La CEPAL (2016) define la autonomía física de las mujeres

y en la toma de decisiones⁴. Así, tal y como lo plantea la CEPAL (2016), "los derechos de las mujeres conjugados con sus libertades, apelan, a su vez, a su autonomía, así como a sus interrelaciones, dando cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requerido para lograr la igualdad y el desarrollo sostenible."

Esto es, como Sen y Durano (2014) lo afirman, las mujeres demandamos la construcción de sociedades donde no exista la discriminación asociada a los significados sociales que se le dan al sexo biológico, pero además luchamos contra aquellas situaciones que, producto de las múltiples interacciones entre lo personal o privado y lo social o lo público, también nos discriminan y nos impiden el ejercicio de nuestros derechos de manera cotidiana. Derechos, entre los que destacan los siguientes: a nuestra integridad corporal y a la toma de decisiones sobre nuestro cuerpo ante el embate de los fundamentalismos religiosos; a un trabajo digno y a condiciones laborales justas ante una economía globalizadora que ensancha las desigualdades entre grupos sociales, países y regiones; a la observancia de las normas que nos den acceso y control de bienes y activos productivos, tales como la tierra y otros recursos naturales, a pesar de sistemas de producción que no tienen conciencia de los límites ecológicos y solo velan por la acumulación desmedida del capital; a nuestro derecho a vivir una vida libre de violencia; y a nuestro derecho a participar con voz y voto en los ámbitos públicos de toma de decisiones.

como el ejercicio total de su autonomía que "se expresa en dos dimensiones de la ciudadanía: los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y los derechos a una vida libre de violencia, lo que se vincula directamente con la libertad y la autonomía sobre sus cuerpos, en cuanto territorio personal y privado, sobre el cual cada mujer debe tener la potestad y capacidad de tomar decisiones soberanas."

4 La autonomía de las mujeres en la toma de decisiones se refiere a la posibilidad de participación de las mujeres en todos los espacios públicos y privados como parte de la expresión del ejercicio de su ciudadanía. Esta autonomía, de acuerdo a CEPAL (2016) "debe concebirse desde una perspectiva interseccional que permita comprender las dificultades que enfrentan las mujeres —dentro de su especificidad y diversidad— para acceder a puestos de decisión y que reconozca su identidad plural."

El derecho a la igualdad en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)

Es precisamente en el contexto descrito hasta aquí, y reconociendo que la igualdad sustantiva entre los géneros aún está lejos de alcanzarse, a pesar de los esfuerzos desplegados a lo largo de estos más de cuarenta años, que en la ADS 2030 uno de los diecisiete objetivos está dirigido a lograr la igualdad entre los géneros y a empoderar a todas las mujeres y niñas. En este sentido el ODS 5 de la ADS 2030 se han fijado nueve metas, la primera vinculada directamente con el cumplimiento de la CEDAW, y la nueve con los compromisos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en políticas públicas, ambas requisito indispensable para el logro de las tres dimensiones de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres; tres de ellas referidas a la autonomía física (las metas 2, 3 y 6); dos vinculadas a lograr su autonomía económica (las metas 4 y 7); y dos en relación con la autonomía femenina en la toma de decisiones (las metas 5 y 8) (cuadro 1).

Aquí, además de reconocer la centralidad que el logro de la igualdad de género tiene en la ADS 2030, hay que mencionar que los diecisiete objetivos de la ADS 2030 deben desarrollarse bajo una perspectiva de género. Ello ya que, tal y como CEPAL (2016) lo subraya, todos “incluyen compromisos de género de manera transversal, ya sea de forma explícita, implícita, porque abordan condiciones estructurales necesarias para la igualdad de género o porque se refieren a la igualdad de género de manera indirecta o mediatizada por otras metas y objetivos”. En este sentido, la misma CEPAL (2016) indica que el éxito de la ADS 2030, en materia de género, radica en no dejar espacio a la fragmentación para lo cual es preciso avanzar “en la definición de cómo transversalizar un enfoque centrado en las intersecciones entre objetivos y metas, de manera de plasmar el principio de indivisibilidad de los derechos humanos o la certeza de que los

vínculos entre acciones destinadas al logro del trabajo decente y el pleno empleo, a la industrialización sostenible e inclusiva y la promoción de la innovación no son neutrales frente a sus posibles efectos para el logro del ODS 5.” Así, la misma Comisión presenta un ejercicio interesante de transversalización de las metas de los ODS a partir de un enfoque de derechos a la igualdad y de las mujeres. (cuadro 2)

En México el desarrollo de indicadores con perspectiva de género y sobre las condiciones de las mujeres ha sido muy importante y hoy contamos con un importante acervo de datos que dan cuenta del comportamiento de las brechas de género en el país. En este contexto, merece la pena señalarse que muchos de los indicadores propuestos para la evaluación de los ODS ya han sido trabajados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el INMUJERES. Así, si bien la finalidad de este artículo no es hacer una revisión detallada de dichos indicadores, hay que reconocer que México es pionero en la recolección de datos sobre uso del tiempo y violencia de género, entre las temáticas más relevantes. De hecho, apenas el 30 de diciembre del 2015 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los Lineamientos para Incorporar la Perspectiva de Género en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyo objeto es establecer las disposiciones para que todas las instancias del Estado que participan en actividades de producción, integración y difusión de información, consideren la perspectiva de género en el diseño y ejecución de dichas actividades.

Las brechas de desigualdad de género en México: trabajo y empleo, embarazo adolescente y participación política

Indudablemente, durante los últimos más de cuarenta años, las condiciones de vida de muchas mexicanas ha mejorado; no obstante, aún persisten brechas de desigualdad de género que necesitan ser abordadas para

Cuadro 1. Agenda 2030 Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas según las dimensiones de autonomía y empoderamiento

Autonomía	Meta ODS	Indicadores
Económica, física y en la toma de decisiones	<p>1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.</p> <p>9. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los niveles.</p>	<p>a. Marcos e instrumentos legales alineados a los lineamientos internacionales para promover, fortalecer y monitorear la igualdad de género y la no discriminación por motivos de sexo.</p> <p>a. Porcentaje de entidades y municipios con sistemas de monitoreo para evaluar, dar seguimiento y proporcionar presupuestos y recursos materiales y financieros para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.</p>
Económica	<p>4. Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p> <p>7. Emprender reformas que otorgen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.</p>	<p>a. Porcentaje de tiempo utilizado en la realización de trabajo doméstico no remunerado y trabajo de cuidados por sexo, grupo de edad y localidad.</p>
Física	<p>2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación sexual.</p> <p>3. Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precos y forzado y la mutilación genital femenina.</p>	<p>a. Porcentaje de personas con derechos de propiedad sobre tierras agrícolas (sobre el total de la población agricultora) por sexo.</p> <p>b. Proporción de mujeres poseedoras o con derechos de propiedad de tierras agrícolas, según tipo de propiedad.</p> <p>c. Porcentaje de entidades/municipios dónde los marcos legales (incluidos usos y costumbres) garantizan a las mujeres igualdad de derechos sobre la posesión y/o el control de la propiedad de la tierra.</p>
Toma de decisiones	<p>6. Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con el programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la plataforma de acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.</p> <p>5. Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.</p> <p>8. Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.</p>	<p>a. Proporción de mujeres y niñas mayores de 15 años en unión, sujetas a violencia física, sexual o psicológica por su pareja actual o anterior, durante los últimos 12 meses, según forma de violencia y grupo de edad.</p> <p>b. Proporción de mujeres y niñas mayores de 15 años sujetas a violencia sexual por personas distintas a su pareja, durante los últimos 12 meses, según grupo de edad y lugar de ocurrencia.</p> <p>a. Porcentaje de mujeres entre los 20 y 24 años de edad casadas o en unión antes de los 15 años de edad y antes de los 18 años de edad.</p> <p>b. Porcentaje de mujeres entre los 15 y 49 años que han sufrido mutilación genital por grupos de edad.</p> <p>a. Porcentaje de mujeres entre los 15 y 49 años de edad que toman decisiones informadas sobre su vida sexual, el uso de medidas anticonceptivas y cuidados para la salud reproductiva.</p> <p>b. Número de entidades federativas con normatividad que garantice a las personas acceso a cuidados, información y educación en material de salud sexual y reproductiva.</p> <p>a. Porcentaje de mujeres en los espacios legislativos y los gobiernos locales.</p> <p>b. Porcentaje de mujeres que ocupan espacios de dirección y toma de decisiones en empresas.</p> <p>a. Porcentaje de la población que posee un teléfono celular por sexo.</p>

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

cumplir con todos los ODS, pero en particular con el ODS 5 de la ADS 2030. En este sentido, si bien en este artículo no hacemos un diagnóstico exhaustivo de todas las brechas de desigualdad de género en México, se presentan datos sobre tres temas que nos parecen fundamentales para la construcción de la igualdad de género y la consolidación de las autonomías económica, física y en la toma de decisiones de las mexicanas. Estos son trabajo y empleo, embarazo adolescente y participación política.

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2015 (PNUD), (2015), hoy en día México es un país de alto desarrollo humano que lo coloca en la posición 74 de un conjunto de 188 países, con un índice de 0.756⁵. No obstante, también somos un país donde prevalecen muchas desigualdades, así, de acuerdo a esta misma fuente, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) es de 0.587; esto significa una pérdida total de 22.4% del valor del IDH, lo que se traduce en un coeficiente de desigualdad humana de 21.8⁶.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) señala que el Índice de Desarrollo de Género (IDG)⁷ en México es de 0.943, lo que nos coloca como país con una desviación de la paridad de género en los valores del IDH de entre el 5% y el 7.5%. Esto nos clasifica como una nación con un nivel medio de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres, colocando al país también en la posición 74 de 188 países. Así, mientras que en el caso de las mujeres el IDH es de 0.731, en los varones es de 0.775. En este contexto el Índice de Desigualdad de Género (IDG-D), que es una medida compuesta que refleja la desigualdad en los logros alcanzados entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado

laboral, es de 0.373.

Considerando otro indicador internacional, el Índice Global de la Brecha de Género (IGBG), elaborado por el Foro Económico Mundial (2016), de un total de 144 países México se coloca en el lugar 66, con un índice de 0.700, colocándonos por arriba de la media mundial, lo cual representa un avance comparado con el índice obtenido en 2006 que fue de 0.646, que nos ubicó en el lugar 75 de 115 países⁸. En síntesis, tal y como estos indicadores internacionales lo señalan, si bien en el país podemos decir que se ha avanzado en la construcción de la igualdad de género, aún queda mucho por hacerse. Aquí la interrogante es si el andamiaje institucional y social del país tiene la capacidad suficiente para que en trece años estemos en condiciones de haber logrado el ODS 5 de la ADS 2030. En los siguientes apartados revisamos en donde estamos y hacemos algunas recomendaciones de política pública que consideramos pueden aportar a esta tarea.

Brechas de desigualdad de género en trabajo y empleo digno⁹

El tema del trabajo y el empleo abordado desde una perspectiva de género y con miras al logro del ODS 5 de la ADS 2030, tal y como lo señala la CEPAL (2016), (cuadro 2) está también explícitamente relacionado con los objetivos uno, dos, tres y ocho de dicha Agenda. Alcanzar estos cinco ODS y las metas correspondientes implica entonces que el uso de dicha perspectiva es una condición necesaria para su logro. Por otro lado, en este artículo partimos de que el trabajo o empleo digno tiene que ser aquel que le permite al trabajador o trabajadora, así como a su familia, vivir dignamente, es decir tiene que estar por encima del umbral de la pobreza. Es entonces,

5 Este Índice mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida digno.

6 El coeficiente de desigualdad humana es la expresión numérica de la desigualdad promedio en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano.

7 El IDG se refiere a la relación entre los valores del IDH para mujeres y hombres.

8 El Índice Global de la Brecha de Género (IGBG) elaborado por el Foro Económico Mundial esta compuesto por información derivada de cuatro áreas: participación económica y oportunidades; logros educativos; salud y sobrevivencia; y empoderamiento político.

9 En este artículo hablaremos de empleo digno y no decente ya que consideramos que todo trabajo es decente.

aquel trabajo que le permite a la persona tener un ingreso suficiente para adquirir la “Canasta Alimentaria Recomendable” (CAR), así como pagar transporte, energía eléctrica, gas, agua, renta de vivienda, calzado, vestido, educación y salud. En esta definición de empleo digno, consideramos también que se ofrecen condiciones laborales que le aseguran a las personas estabilidad en el empleo y el goce de prestaciones laborales¹⁰. Tal y como se verá más adelante, son pocos los hogares en México que tienen la posibilidad de adquirir dicha CAR.

Antes de hacer la comparación entre el precio de la CAR y los ingresos que los hogares obtienen por trabajo, es necesario hacer una caracterización de la situación en materia de empleo según sexo en México. De acuerdo a la CEDAW, las desigualdades de género en materia de empleo en México son persistentes. Así, en el documento Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2012) señala que en el país subsisten prácticas discriminatorias contra las mujeres. Entre estas, de acuerdo a esta misma fuente, sobresalen aquellas que solicitan a las mujeres certificados de ingravidez para acceder a un empleo o mantenerlo, así como las diferencias salariales entre hombres y mujeres y una alta tasa de participación femenina en el sector informal de la economía (estimada en 56.6% del total de la población en este sector), lo que les impide tener acceso a prestaciones de seguridad social. A la CEDAW también le preocupan las desigualdades en las condiciones laborales de las y los trabajadores domésticos, el 99% de los cuales son mujeres, donde sufren discriminación en la remuneración, en los horarios de trabajo y en las prestaciones a las

que por Ley tienen derecho.

En este sentido, de acuerdo al Foro Económico Mundial (2016) el subíndice de participación económica y oportunidades del IGBG es en donde se observa la mayor brecha de desigualdad de género en México con un índice de 0.544, lo que coloca a México en el lugar 122, por debajo de la media del conjunto de 144 países analizados que fue de 0.586¹¹. Así, al revisar los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del tercer trimestre de 2015 (INEGI, 2015b), tenemos que la tasa de participación en actividades del mercado por sexo para la población de 15 años o más, en el caso de los varones es de 75%, mientras que la femenina es de 41%. En comparación, sus respectivas tasas de participación en el trabajo doméstico son de 69% para los hombres y 96% para las mujeres.

Aquí, además de considerar las tasas de participación en el mercado y en el trabajo doméstico, es importante considerar el tiempo que le dedican a cada una de estas actividades. En el caso de aquellas para el mercado, los hombres destinan un promedio semanal de 48 horas con 35 minutos, en tanto las mujeres laboran nueve horas menos, con un tiempo promedio semanal 39 horas con 31 minutos. No obstante esta diferencia, en tiempo para el mercado, al mirar al número de horas promedio que hombres y mujeres destinan al trabajo doméstico el panorama es muy distinto. Así mientras que los hombres que trabajan en el mercado el dedican al trabajo doméstico es de 10 horas con 56 minutos, en el caso de las mujeres el promedio semanal es de 29 horas con 18 minutos. Cuando no participan en el mercado los tiempos correspondientes al trabajo doméstico son 12 horas con 9 minutos en el caso de los hombres y 37 horas con 31 minutos para las mujeres “inactivas”. En consecuencia al ver el tiempo global de trabajo para los ocupados

¹⁰ La propuesta de la CAR es resultado de un estudio realizado por el doctor Abelardo Ávila Curiel, Instituto Nacional de Nutrición, y su precio lo ha medido el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a lo largo de varios años. La CAR es una canasta ponderada (modelo ideal), de uso y consumo diario, para una familia mexicana de cuatro personas compuesta por dos adultos, un o una adolescente y un niño o una niña. Para su contenido, estructura y ponderación para consumo diario, se consideraron aspectos nutricionales, dieta, de tradición, hábitos culturales. Está conformada por 40 alimentos, su precio no incluye gastos de preparación. El CAM realiza el seguimiento de su precio desde hace más de 15 años

¹¹ El subíndice de participación económica y oportunidades esta compuesto por el porcentaje de mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA), la igualdad en materia salarial entre mujeres y hombres por igual trabajo; los ingresos femeninos comparados con los masculinos; el número de mujeres legisladoras, gerentes y oficiales con rango comparado con el número de hombres; y el número de mujeres profesionistas y técnicas contra el número de varones.

en el mercado, esto es integrando el tiempo de ambos trabajos, o sea la Carga Global de Trabajo, resulta que los hombres trabajan en promedio a la semana 59 horas con 32 minutos, mientras que las mujeres trabajan 68 horas con 94 minutos, o sea, una jornada extra de 9 horas con 17 minutos.

La diferencia en el número de horas trabajadas entre hombres y mujeres indudablemente se debe a los roles de género asignados a cada sexo. Las mujeres siguen siendo las responsables de las tareas domésticas y de reproducción social, mientras que los hombres desarrollan el papel de proveedores de los hogares. Aunque esto último no siempre se cumple, ya que la proporción de hogares encabezados por una mujer alcanza ya el 27%. Así, la participación de uno u otro sexo en uno y otro ámbito varía también de acuerdo a parentesco, estado civil y número de hijos.

Por ejemplo, las mujeres jefas de hogar tienen una participación en el mercado de 52%, mientras que entre aquellas que son las cónyuges dicha tasa es de 38%. En cuanto al estado conyugal, las tasas más elevadas de participación en el mercado están entre las divorciadas (66%) y las separadas (62%); en contraste entre las mujeres que tienen pareja la tasa es de 38%. En este contexto, la participación femenina en el mercado esta también determinada por la maternidad, así entre aquellas mujeres con más de 3 hijos la participación está por abajo del 40%, mientras que entre las que no tienen hijos o tienen menos de 4, la tasa está por encima del promedio (40%).

Respecto a la relación entre escolaridad y participación en el mercado, mientras que entre los hombres no se observan grandes contrastes, entre las mujeres la relación es positiva. Así, en el caso de aquellas que no han alcanzado la preparatoria, las tasas de participación son menores al 40%, mientras que entre aquellas que terminaron la preparatoria apenas rebasan el 42%; entre quienes cuentan con una carrera técnica la tasa llega a 50%, con estudios profesionales

al 59% y entre quienes cuentan con un posgrado la tasa supera el 78 por ciento.

Por lo que se refiere a las condiciones de trabajo de las y los ocupados podemos afirmar el número de personas que realizan un trabajo bajo condiciones precarias en México ha ido en aumento¹². Esto último es claro si analizamos los ingresos obtenidos y el número de horas trabajadas. Así, considerando que para la obtención de la CAR se requieren 6,177 pesos mensuales, ni en el caso de los varones ni en el de las mujeres su ingreso mensual promedio es suficiente, ya que en el caso de los primeros este último asciende a 5,711.90 pesos y en de las mujeres a 4,433.56 pesos; lo cual es aún más severo si, en lugar de considerar el promedio tomamos la mediana que da un total de 4,515 y 3,440 pesos, respectivamente. Situación que se agrava en el caso de hogares con únicos proveedores y con tres o más dependientes (cuadro 3).

Ahora bien, si se considera el pago por hora, se observa que el sesgo en contra de las mujeres no está en este tipo de ingreso, que es de 33 pesos para ambos; la desventaja para la población femenina está justamente en el número de horas trabajadas (48 y media horas en el caso de las mujeres, frente a 39 horas con 48 minutos en el caso de los hombres). Esto es, entre las mujeres hay un Exceso del Tiempo de Trabajo (ETT), por ello si consideramos conjuntamente la pobreza económica y la de tiempo, tenemos que entre los hombres ocupados el ETT es el 29 por ciento y entre las mujeres es el 44 por ciento.¹³

12 Por "precariedad" consideramos a las y los siguientes trabajadores: 1. subordinados que no reciben un pago; 2. subordinados que aún si reciben un pago, trabajan en la agricultura; 3. quienes no tienen un local para trabajar; 4. subordinados que si reciben un pago, si tienen local, pero no trabajan todo el año; 5. subordinados que si reciben un pago, si tienen local, trabajan todo el año, pero no tienen servicio médico; 6. los trabajadores independientes, que no tienen un local para trabajar; 7. independientes que tienen un local para trabajar pero no trabajan todo el año; y 8. aquellos independientes que tienen un local para trabajar, trabajan todo el año, pero no tienen servicio médico.

13 El exceso de tiempo de trabajo (ETT) se define de acuerdo con los planteamientos de Damián y Figueroa (2014) quienes señalan que esto ocurre cuando la Carga Global de Trabajo a la semana excede a las 48 horas entre las personas entre 15 y 69 años; más de 6 para los niños entre 12 y 14; y más de 16 para personas de 70 años y mas.

Cuadro 3. Ingresos de la población ocupada que recibe ingresos y horas trabajadas según sexo (2015)

	Hombres	Mujeres
Media Ingresos mensuales	5,711.90	4,433.56
Mediana Ingresos mensuales	4,515.00	3,440.00
Media Ingresos por hora	32.07	31.58
Mediana Ingresos por hora	23.21	21.43
Media de Horas del trabajo principal	47:39	39:04
Media de Horas de todos los trabajos	48:23	39:34

Fuente: Elaboración propia, (2016).

Aquí es necesario hacer notar que con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2014 (INEGI, 2014a), al hacer las estimaciones de acuerdo al sexo de la jefatura del hogar para la adquisición de la CAR, encontramos que tres cuartas partes de los hogares reconocen como jefe a un hombre, y de ellos el 28% obtiene ingresos insuficientes para cubrir la CAR. En contraste, entre la otra cuarta parte de los hogares que tienen como jefa a una mujer, la proporción que no alcanza a cubrir dicha canasta es de 25%¹⁴. Esto puede indicar que los hogares con jefatura femenina están ligeramente mejor económicamente, lo que podría explicarse, entre otros factores, a que posiblemente estas mujeres sean más autónomas, tanto económicamente como en el ámbito de la toma de decisiones, además de que cuenten con un alto nivel de escolaridad.

Bajo estas mismas estimaciones, si se considera el tamaño del hogar, se observa que a mayor número de miembros es mayor la proporción de hogares que no cubren la CAR, en esa situación está el 19.5 por ciento de los hogares que tienen entre uno y cuatro integrantes, mientras que cuando el hogar esta compuesto por nueve o más personas la proporción se eleva al 62.7%. De acuerdo a estos mismos cálculos la edad del jefe del hogar, no hace diferencia en cuanto a la

capacidad de adquirir o no la CAR.

En este sentido, las variables que si está directamente asociada con la capacidad de adquirir la CAR son el nivel de instrucción del jefe del hogar y la composición del hogar. En el primer caso, se encuentra que la mitad (50.8%) de los jefes sin instrucción no cubren la CAR; mientras que en los hogares encabezados por quién tiene educación básica, la proporción que no cubre la CAR es una tercera parte (32.76%); así, entre quienes alcanzan la preparatoria la proporción se reduce a 15.5% y entre aquellos que tienen nivel profesional a un 3.43%. Finalmente, entre quienes tienen estudios de doctorado, casi la totalidad puede cubrirla (0.09%). En cuanto a la composición del hogar se encontró que en el caso de los unipersonales sólo un 6.4% tienen insuficiencia para adquirir la CAR, mientras que los nucleares están cerca del promedio con un 27.6%, y quienes si están en desventaja son los hogares ampliados que con insuficiencia para adquirir la CAR alcanzan el 33.9 por ciento.

Otra brecha de desigualdad de género se encuentra al analizar la situación en el trabajo, la rama de actividad y la ocupación principal por sexo de la población que participa en el mercado laboral. Así, con base en la ENOE (INEGI, 2015b) respecto a la situación en el trabajo, tenemos que prácticamente dos terceras partes de la población ocupada tanto masculina como femenina está en una condición de subordinación: asalariada, pagada por honorarios o pago por obra. Y son trabajadores independientes (cuenta propia o patrones) una cuarta parte. Además, hay dos categorías marginales, la de autoconsumo que está cerca de un 4% y la de trabajadores sin pago alguno, que para el caso de las mujeres ocupadas asciende a cerca del 8%, mientras que entre los hombres es la mitad, 4%. Esto es, la proporción de mujeres supera a la de hombres en 4.1 puntos porcentuales en la posición de trabajadores sin pago. Podemos decir entonces que en relación a la situación en el trabajo existe poca segregación por sexo entre los subordinados y los independientes,

¹⁴ Cálculos propios con información de la base de datos de la ENIGH, 2014a.

mientras que en el caso autoconsumo y sin pago, hay segregación en favor de los hombres en la categoría de autoconsumo y para las mujeres en la categoría sin pago. Sin embargo, la mayor desigualdad a favor de los hombres se presenta en la posición de empleadores (5.4%), con 3.2 puntos porcentuales más que en el caso de las mujeres (2.2%).

Donde las diferencias por sexo son más notorias es al analizar el sector o la rama de actividad donde se ocupan. Como una vasta literatura al respecto lo ha documentado, existe en el mercado una preferencia por ocupar a hombres o a mujeres en ciertos sectores más que en otras. Así, la mayor participación femenina se observa en los sectores educativos, de cuidados de la salud y servicios de alojamiento y preparación de alimentos. Otro más con alta presencia femenina es el de comercio al por menor, quizás por la flexibilidad de horarios y compatibilidad con la maternidad. Los sectores donde la segregación opera principalmente en contra de las mujeres son la agricultura, la minería, la construcción y los transportes. Finalmente en otras, tales como el sector de transformación y las ramas de medios masivos de comunicación, servicios profesionales y corporativos, servicios financieros e inmobiliarios, así como

servicios gubernamentales no se observa una segregación por sexo (cuadros 4 y 5).

En lo que se refiere a la estructura ocupacional de la población según el sexo, de acuerdo con el INEGI (2015a), el 63.3% de las mujeres ocupadas trabaja principalmente como comerciante (25.4%), desempeñando servicios personales (23.3%) y como trabajadoras industriales, artesanas y ayudantes (17.5%). En el caso de los hombres las mayores tasas de participación se dan como trabajadores agropecuarios y trabajadores industriales, artesanos y ayudantes.

Las desigualdades de género, se observan también en los datos relativos a los ingresos que recibe la población ocupada. Así, de acuerdo a INEGI (2015a) a medida que el nivel de remuneraciones aumenta, el porcentaje de mujeres es menor comparado con el de los hombres. Asimismo, en los tres niveles de ingresos más bajos es mayor la proporción de mujeres que la de hombres. De tal forma, mientras que los hombres ganan en promedio 5,039 pesos mensuales, ellas alcanzan 3,276 pesos. Esta diferencia que se mantiene en el caso de pago por hora, el cual, en el caso de los hombres es de 26.96 pesos, mientras que

Cuadro 4. Ramas de actividad en las que los hombres están segregados, es decir las mujeres están sobre representadas; grado de segregación y su proporción por sexo en el empleo total, 2015

	Proporción en cada rama según sexo		Para cada sexo proporción ocupada según rama	
	H/(H+M)	M/(H+M)	Hombre	Mujer
5 Alimentos y bebidas	57.75	42.25	3.72	4.50
21 Financieros, seguros, inmobiliarias y alquileres	55.56	44.44	1.48	1.96
16 Otras Industrias de Transformación	50.72	49.28	0.46	0.73
18 Comercio al por menor	45.18	54.82	12.05	24.17
26 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	41.36	58.64	4.68	10.98
23 Servicios educativos	39.80	60.20	3.23	8.07
7 Vestidos	34.90	65.10	0.74	2.30
6 Telas y textiles	31.60	68.40	0.39	1.39
28 Servicios diversos personales	31.48	68.52	4.76	17.13
24 Servicios de salud y de asistencia social	31.25	68.75	1.49	5.41
TOTAL	62.32	37.68	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia, (2016).

Cuadro 5. Ramas de actividad en las que las mujeres están segregadas, grado de segregación y su proporción por sexo en el empleo total 2015

	Proporción en cada rama según sexo		Para cada sexo proporción ocupada según rama	
	H/(H+ M)	M/(H+ M)	Hombre	Mujer
4 Construcción	96.36	3.64	11.98	0.75
19 Transportes, correos y almacenamiento	92.71	7.29	6.14	0.80
15 Muebles	91.89	8.11	1.26	0.18
1 Agropecuaria	90.03	9.97	19.22	3.52
27 Servicios de reparación y mantenimiento	90.00	10.00	4.55	0.84
12 Minerales no metálicos y metálicos	88.10	11.90	3.10	0.69
2 Minería	87.61	12.39	0.60	0.14
3 Electricidad, gas y agua	78.84	21.16	0.47	0.21
17 Comercio al por mayor	76.00	24.00	3.31	1.73
9 Madera, papel y editoriales	75.40	24.60	1.19	0.64
25 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos	73.74	26.26	1.04	0.61
TOTAL	62.32	37.68	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia, (2016).

en el caso de las mujeres es de 24.23 pesos.

Resumiendo, las brechas de desigualdad de género en materia de trabajo y empleo persisten. En primer lugar se advierte que un problema grave es el de los bajos ingresos y las malas condiciones del trabajo, especialmente en el caso de la inestabilidad evidenciada por el trabajo precario, lo cual no puede ser revertido a nivel individual. En segundo lugar están los bajos ingresos que no se deben a que las jornadas de trabajo sean reducidas, ya que como se argumenta en párrafos anteriores, la mayoría de la población ocupada tienen ETT, sobretodo las mujeres. En este sentido, se requieren necesariamente de cambios en el nivel de salarios en el ámbito económico y político a nivel de la sociedad toda y atendiendo el principio de a igual trabajo, igual salario. De igual forma, es necesario valorar de una manera equitativa las diferencias en la participación en los distintos tipos de trabajo, para evitar jerarquías de subordinación y discriminación.

Igualmente, se advierte la necesidad de una transformación socio-cultural que permita cambiar los estereotipos que asigna al hombre el papel de “proveedor de sustento”

y a las mujeres el de “ama de casa” ya que, como los datos lo demuestran estos papeles jerárquicos no corresponden a la realidad, dado que el número de hogares donde ambos son proveedores aumenta y sin embargo son las mujeres quienes más horas dedican al trabajo doméstico. Es necesario, entonces que se produzca una redistribución de las tareas domésticas entre hombres y mujeres, dada la participación de ambos en el trabajo para el mercado. Asimismo es necesario que los servicios públicos se amplíen para aminorar las cargas de trabajo doméstico y de cuidado que realizan las mujeres en los hogares.

Brechas de desigualdad de género: educación, salud y embarazo adolescente

En materia educativa, la brecha de desigualdad de género en México ha ido disminuyendo paulatinamente. Hoy, de acuerdo al INEGI (2015a), de la población de 15 a 29 años, seis de cada 10 personas en edad de estudiar la educación media superior (15 a 19 años) asisten a la escuela, 61.2% de los hombres y 61.8% de las mujeres; en contraste, del

grupo de 20 a 24 años sólo tres de cada 10 estudian, 26.9% de los hombres y 26.2% de las mujeres, proporción que disminuye a una persona para la población de 25 a 29 años, 8.5% de los hombres y 7.3% de las mujeres.

No obstante los avances alcanzados, de acuerdo a la CEDAW (2012) en materia educativa un tema preocupante en lo referente a las brechas de género lo representa la deserción femenina debida al embarazo adolescente, tema que abordaremos más adelante en este mismo apartado. Asimismo, señala como otro tema neurálgico, la feminización de ciertos ámbitos de la educación y la baja participación de las niñas en la enseñanza técnica, a la que ahora se suma el llamado internacional por aumentar el interés y la participación de niñas y jóvenes en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

En este mismo sentido, de acuerdo al Foro Económico Mundial (2016), si bien la brecha de desigualdad de género se redujo de 0.992 en 2006 a 0.996 en 2016, México se ubica en el lugar 51¹⁵. Lo anterior, debido a la prevalencia del analfabetismo femenino, sobretodo en las áreas rurales, así como a la persistencia de rezagos educativos entre las campesinas y las mujeres que habitan en las zonas marginadas del país, quienes si bien se han ido insertando paulatinamente a en el sistema educativo, son pocas las que continúan sus estudios en los niveles medio y superior (INEGI 2015a). Al respecto, el PNUD (2015) señala que la población femenina con al menos algún tipo de educación secundaria en México es de 55.7%, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje aumenta al 60.6 por ciento.¹⁶

Por lo que se refiere al tema de salud, según el IGBG del Foro Económico Mundial (2016), el país esta colocado en el número uno de

los 144 países, con un índice de 0.980¹⁷. Sin embargo, desde el 2012 la CEDAW advertía sobre la incapacidad del Estado Mexicano para reducir la tasa de mortalidad materna y lograr la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, lo que en efecto no se alcanzó. De hecho, según datos de Freyermuth, Luna y Muños (2016), la razón de mortalidad materna por cada 100 mil nacidos vivos en México en 2014 fue de 38.9, lejos de la meta de 22.2 establecida por Naciones Unidas en el marco de los ODM.

Un tema recurrente en la respuesta de la CEDAW (2012) a los informes de país presentados por México, tanto en lo referido a educación como a salud, es el del embarazo adolescente. El comité de expertas de la Comisión considera, como se menciona en párrafos arriba, que esta situación deriva en una alta deserción escolar, y que es de preocupar el acceso limitado de las y los adolescentes a información de calidad sobre salud sexual y reproductiva, así como el aumento en el número de jóvenes embarazadas en el país. En este sentido el PNUD (2015) señala que, en 2014, la tasa de natalidad entre las adolescentes fue 63.4 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre los 15 y los 19 años.

En México, la preocupación por el fenómeno de la maternidad adolescente emerge hacia mediados de la década de los años 80 convirtiéndose en un fenómeno privilegiado tanto en la academia como en la agenda política. Así, el embarazo adolescente ha sido abordado como un problema desde diferentes perspectivas (Fraser, 1995). Desde una perspectiva demográfica y social, este fenómeno es de central importancia debido a los siguientes factores:

- a. Por la inercia demográfica de las últimas décadas, en los países en desarrollo la proporción de este grupo etario tiende a ser elevada. En México, para 2014 el monto de la población de 15 a 29 años

¹⁵ El subíndice de educación del IGBG esta compuesto por datos relativos al analfabetismo femenino y a los porcentajes de niñas inscritas en educación primaria, secundaria y terciaria sobre el total de niños, respectivamente.

¹⁶ Porcentaje de la población de 25 años o más que ha accedido a la enseñanza secundaria (pero que no la ha terminado necesariamente).

¹⁷ El subíndice de salud y sobrevivencia del IGBG considera los datos relativos al porcentaje de niñas y niños que nacen y expectativa de vida al nacer por sexo.

fue de 29.9 millones y de éstos jóvenes el 36.8% fueron adolescentes de 15 a 19 años (INEGI, 2014b).

- b. En nuestro país, se observa actualmente una elevada proporción de embarazos de adolescentes respecto al total de embarazos de todas las mujeres en edad reproductiva. El 17.8% de las tasas de embarazo adolescente correspondió a las mujeres de 15 a 19 años en 2014 (Menkes, 2016).
- c. Existen evidencias de que la maternidad temprana puede representar un riesgo bio-psico-social para la madre y el recién nacido, así como una mayor mortalidad materno infantil.
- d. Una parte importante de los embarazos adolescentes son inesperados y una cierta proporción de los mismos termina en abortos, muchos de ellos realizados en condiciones de ilegalidad e insalubridad.
- e. Los nacimientos tempranos también pueden conducir a menores oportunidades para mejorar la calidad de vida de las madres adolescentes y de sus hijos. Se considera que el embarazo en la adolescencia trunca las posibilidades de desarrollo personal basadas en la escolaridad y desarrollo individual.
- f. Por el uso limitado de métodos de protección sexual y métodos anticonceptivos de la población adolescente.
- g. Por el aumento reciente de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), cuyo contagio muchas veces tiene lugar en la adolescencia.

No obstante lo anterior, varios estudios (Stern, 1997 y 2008; Adaszko, 2005; Fustenberg, 2003) sugieren la necesidad de visibilizar las raíces profundamente

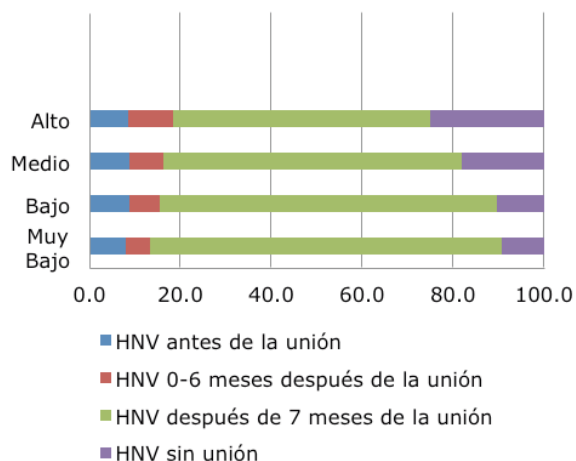
sociales e históricas que han definido al embarazo adolescente categóricamente como un problema; bajo esta misma perspectiva consideramos importante señalar que el “problema” del embarazo adolescente está estrechamente ligado a las maneras en que socialmente se piensa sobre la adolescencia, sobre la sexualidad, la reproducción y las relaciones sexuales prematrimoniales (Menkes, 2016, Stern & Menkes, 2008; Menkes, Velázquez & Sosa-Sánchez, 2016). Es decir, sobre quien, en qué momento y bajo qué circunstancias debe o no convertirse en madre/padre lo cual está igualmente permeado por ideologías e imaginarios sexistas, heteronormativos, clasistas y racistas. Paralelamente, una cabal comprensión de este fenómeno implica no sólo visibilizar el importante rol que las estructuras sociales y las desigualdades de género juegan en el embarazo adolescente, sino también a evidenciar que, éste último, no puede reducirse a un único modelo de comprensión debido a su complejidad y al hecho de que resulta de la combinación, interacción e intersección de diversos factores (y desigualdades sociales muchas de ellas estructurales). Resulta igualmente importante, por lo tanto, revisar los diversos mitos que circulan sobre el fenómeno del embarazo adolescente con el propósito de cuestionarlos a la luz de las evidencias empíricas y de las investigaciones en general.

Embarazo adolescente: entre el mito y la realidad

1. Que el embarazo adolescente trunca categóricamente (sin tomar en cuenta el estrato social de las mujeres implicadas) las oportunidades desarrollo personal de las jóvenes: los datos sugieren que, en general, la deserción escolar precede el embarazo adolescente. En 2014, el 86.7% de las jóvenes que se embarazaron en la adolescencia, ya habían abandonado la escuela antes de su primera gestación.

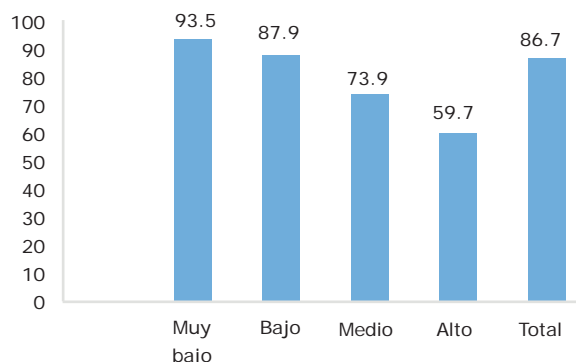
En el caso de los sectores más pobres, en el 93.5% de los casos la deserción escolar precedió el embarazo (gráfico 1). Además únicamente el 8% de las mujeres que dejaron la escuela declaró haber desertado por un embarazo y casi la mitad de ellas abandonó la escuela por falta de dinero o recursos o porque “no les gustaba estudiar”. Esto demuestra, por un lado las condiciones de precariedad en que viven muchas jóvenes y por otro, que su formación y desarrollo personal no siempre constituyen el eje prioritario de su valoración como sujetos sociales (gráfico 2).

Gráfico 1. Situación conyugal al momento del primer hijo en la adolescencia de las mujeres de 20 a 24 años según estratos socio-económicos, México 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), (2014).

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años embarazadas en la adolescencia que habían abandonado la escuela* antes de su primer embarazo y estrato socio-económico, México 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENADID, (2014).

2. Que el embarazo adolescente no resulta de un proyecto de vida sino de un accidente inesperado: las evidencias indican que el 55.4% de las adolescentes sí querían embarazarse (INEGI 2014b) y la mayoría de las jóvenes que se embarazaron en la adolescencia se unieron antes de embarazarse. Esto es particularmente cierto en los estratos más desfavorecidos, ya que el 77.4% de las jóvenes que se embarazaron en la adolescencia se encontraban unidas al momento de su primer embarazo (gráfico 1).
3. Que el embarazo adolescente resulta categóricamente una precocidad desventajosa: los estudios al respecto en contextos como el latinoamericano, sugieren que el embarazo adolescente constituye una precocidad desventajosa solo si:
 - a. ocurre en contextos de precariedad (que generalmente le preceden) y de aislamiento social; y
 - b. no se combate el estigma social y los obstáculos que impiden acceder, y/o continuar y/o reintegrarse al sistema escolar y al mercado de trabajo en

condiciones favorables (Menkes, Velázquez & Sosa-Sánchez, 2016).

4. Que el embarazo adolescente y las y los adolescentes representan un grupo homogéneo: las evidencias muestran que en México ellas y ellos son un grupo altamente heterogéneo y diversificado y que la reproducción temprana se da primordialmente en los estratos sociales más desfavorecidos, por lo que éste fenómeno, diverso y complejo, no puede comprenderse utilizando un solo modelo de análisis e interpretación (Stern & Menkes, 2008; Adaszko, 2005).
5. Que todos los embarazos adolescentes son de alto riesgo: las evidencias empíricas sugieren que la mayoría de los embarazos adolescentes en México ocurren entre los 18 y los 19 años (adolescencia tardía). En este rango de edad disminuyen considerablemente los riesgos fisiológicos asociados a la maternidad temprana. (Stern & Menkes, 2008).
6. Que los adolescentes tienden a tener múltiples parejas: los datos sugieren que en su gran mayoría tienden ser monógamos.
7. Que el embarazo adolescente es una causa o generador de pobreza: las evidencias muestran que en general, en México, el embarazo adolescente es un indicador, un resultado de exclusión y desigualdades estructurales (siendo las de género centrales en la ocurrencia de este fenómeno, generalmente previas a este evento) que dificultan proyectos de vida alternativos (a la maternidad y al matrimonio). Esto se refleja en que la mayor proporción de embarazos adolescentes tiende a concentrarse en mujeres que pertenecen a los estratos sociales bajos (Menkes, 2016; Stern &

Menkes, 2008; Menkes, Velázquez & Sosa-Sánchez, 2016).

8. Que las y los adolescentes conocen los métodos anticonceptivos: los datos indican que si bien la mayoría de las y los jóvenes han oído hablar de ellos -el 97% de las mujeres de 15 a 19 años habían oído hablar al menos de un anticonceptivo en 2009 (CONAPO, 2009)- un número importante no cuenta con un conocimiento real y eficaz que les posibilite, en caso de desearlo la prevención de un embarazo adolescente.
9. Que el embarazo adolescente resulta siempre de relaciones sexuales consensuadas: las evidencias empíricas de corte cualitativo han empezado a visibilizar en los últimos años, que más frecuentemente de lo que se pensaba algunos embarazos de niñas y adolescentes son producto de relaciones sexuales no consensuadas las cuales son sub-declaradas en las encuestas y pocas veces son denunciadas ante las autoridades correspondientes lo que impide conocer la verdadera magnitud de las violaciones sexuales y esclarecer su vínculo con el embarazo adolescente.
10. Que el embarazo adolescente involucra siempre a dos adolescentes: debido a que la principal unidad de análisis de la fecundidad humana lo constituye la mujer, se cuenta con escasa información relativa sobre los hombres que experimentaron un embarazo en la adolescencia y sobre los hombres que embarazan a las mujeres adolescentes. Sin embargo, algunos estudios de corte cualitativo han sugerido que debido a factores de índole cultural y de desigualdad de género en general los hombres que embarazan a las mujeres adolescentes no siempre pertenecen a este grupo etario (Menkes & Sosa-Sánchez, 2015).

11. Que el papel del hombre para la prevención de embarazos adolescentes es irrelevante o secundario: debido a las profundas desigualdades de género y asimetrías en las relaciones poder entre parejas heterosexuales las evidencias empíricas sugieren que los hombres juegan un rol central en la decisión relativa al uso de métodos anticonceptivos en las relaciones sexuales de los adolescentes (sobre todo en lo que se refiere al preservativo masculino) (Menkes, 2016; Menkes, Velázquez & Sosa-Sánchez, 2016).

12. Que un proyecto de vida alternativo y no centrado en la maternidad y la vida conyugal resulta únicamente y/o principalmente de decisiones/elecciones individuales abstraídas de los contextos sociales que las dotan de sentido: las evidencias muestran que más allá de esta visión individualista y meritocrática que predomina en los discursos sociales y políticos (Wheathersley, 2015; Cherrington & Beheny, 2005; Adaszko, 2005; Menkes & Suárez, 2003; Stern & Menkes, 2008), el desarrollo de un proyecto de vida basado en el desarrollo personal y profesional y en la posibilidad de su concreción juegan un rol central no sólo las condiciones objetivas de vida (materiales y simbólicas) sino también el Estado, sus instituciones y la sociedad en general. Esto a partir de reconocer que las condiciones de exclusión y de miseria estructural dificultan proyectos de vida alternativos a la maternidad y al matrimonio/unión pese a las presiones y expectativas socioculturales que imponen ciertas expectativas y metas en el imaginario sin brindar los medios para alcanzarlas.

Embarazo adolescente y género

En las últimas décadas diversos estudios realizados en el contexto latinoamericano han señalado el importante papel de los estereotipos y las desigualdades de género en la configuración de prácticas sexuales, reproductivas y en la sexualidad adolescente (Stern, 2007 y 2008; Sosa-Sánchez, 2005 y 2010; Menkes, 2016). Es en la adolescencia en donde se afianzan (sobre todo en las parejas) imaginarios relacionados con la subordinación de género por ejemplo, a través de la sobrevaloración tanto de las uniones conyugales como de la maternidad presentando ésta como un destino y como la principal fuente de reconocimiento social y reafirmación de la femineidad y paralelamente la paternidad como una fuente de reafirmación de la masculinidad.

En este sentido, este “período” ofrece una ventana de oportunidades para contribuir a una mayor igualdad de género y para fortalecer los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes, contribuyendo a conceptualizar la reproducción como un ámbito relacional que atañe a responsabilidades compartidas. Por lo que es idóneo empezar desde estas edades a conceptualizar a los hombres como agentes responsables en materia de prevención de embarazos (Chung, 2005). Sin embargo, contrario a lo antes mencionado, en general los discursos sociales y las políticas públicas tienden a identificar al embarazo adolescente como una particularidad específica de las mujeres adolescentes invisibilizando el papel que juegan los hombres (adolescentes o no) en la maternidad temprana y en las posibles resoluciones que ésta implica.

Paralelamente, diversas investigaciones han sugerido la existencia de relaciones complejas entre las prácticas sexuales y reproductivas de la población adolescente y varios factores socioculturales, políticos y económicos que producen diversos procesos de vulnerabilización (Weatherley, 2015; Adaszko, 2005; Furstenberg, 2003; Stern y Menkes, 2008; Fernández, 2013; Stern, 1997), lo que ha llevado a concluir que

difícilmente se puede incidir en las prácticas y trayectorias sexuales y reproductivas de los y las adolescentes sin transformar las estructuras de desigualdad social, señalando el rol central de las desigualdades de género. Así, se ha señalado que la interacción e intersección de estas desigualdades condicionan la ocurrencia, los significados y los resultados de dichas prácticas sexuales y reproductivas (Menkes, 2016; Adaszko, 2005; Menkes, Velázquez & Sosa-Sánchez, 2016).

En este sentido, con base en lo que la evidencia empírica nos demuestra en relación al embarazo adolescente en México, y desde una perspectiva de género, aquí hacemos algunos planteamientos que debieran considerarse al momento de instrumentar políticas públicas dirigidas a contener dicho fenómeno.

Recomendaciones de política pública

Si bien los discursos de las instituciones políticas, médicas y escolares, entre las principales, indican que el embarazo en la adolescencia debe prevenirse, aún no ha sido posible articular estrategias institucionales efectivas para dotar a las/los adolescentes con capacidades cognitivas, materiales y simbólicas, que les permitan, a quienes así lo decidan, postergar la maternidad/paternidad e invertir en un proyecto de vida que no se centre en la maternidad/paternidad y el matrimonio. En este sentido, a continuación se sugieren una serie de recomendaciones para quienes instrumentan políticas públicas dirigidas específicamente a los y las adolescentes, particularmente en el ámbito educativo, de población, y de salud, entre las principales.

- Reconocer que la población adolescente no es un grupo homogéneo y que sus necesidades son igualmente heterogéneas y condicionadas por distintas características, especificidades y desigualdades socio-demográficas y de género. En términos de política pública

es absolutamente indispensable, generar políticas e intervenciones que tomen en cuenta esta diversidad y complejidad reconociendo que no toda la población comprendida entre los 10 y los 19 años de edad se inscribe en prácticas catalogadas como «adolescentes» (Fernández, 2013), haciendo visibles tanto las inscripciones sociales de afiliación étnico-racial, de clase social, de género, y de generación que atraviesan estas categorías (y sus intersecciones e interacciones).

- Incluir y conceptualizar a los hombres (adolescentes o no) como actores centrales de las campañas de prevención de embarazo adolescente y de violencia sexual contra las mujeres, tomando en cuenta que algunos estudios en América Latina han señalado que las relaciones sexuales en el noviazgo no son siempre relaciones sexuales consensuadas y que, muchas veces, están mediadas por diversos tipos de coerción por parte del compañero sexual (presión que va desde la violación sexual usando la fuerza física hasta la amenaza de abandono por parte del novio/pareja) (Geldstein & Pantélides, 1993; Sosa-Sánchez & Menkes, 2016).
- Dar una mayor capacitación a los talleristas, docentes y personal de salud en materia de violencia sexual, derechos sexuales y reproductivos y desigualdades de género. En consecuencia, se recomienda articular (y trabajar intersectorialmente) las campañas de salud sexual y reproductiva con las de derechos sexuales y reproductivos, prevención de prácticas violentas como el bullying, así como las relativas a la prevención de violencia y uso de alcohol y drogas y pongan especial énfasis en el desmantelamiento de las estructuras y

desigualdades de género con la finalidad de promover y fortalecer la equidad de género.

- Dar a conocer (y facilitar el acceso) a la población adolescente de la oferta de servicios institucionales dirigidos a esta población no sólo en materia de anticoncepción sino ante la eventualidad de un embarazo en la adolescencia.
- Generar mecanismos y servicios de acompañamiento integral (psicosocial y médico) a las adolescentes que experimentan un embarazo en la adolescencia con la finalidad de disminuir y combatir el aislamiento social que muchas de ellas experimentan.
- Visibilizar que existe un lazo indisoluble entre la pobreza, la identidad y las desigualdades de género y el embarazo adolescente.
- Tomar en cuenta que las mujeres adolescentes se embarazan en contextos marcados por determinadas condiciones objetivas de vida (lo que incluye desigualdades de género, oportunidades de escolaridad, empleo, divisiones de clase social, acceso a métodos anticonceptivos) que moldean, restringen y dotan de significado sus experiencias, sus decisiones reproductivas e incluso sus deseos (o la falta de los mismos) de embarazo.
- Fortalecer de la educación sexual, los derechos sexuales y reproductivos así como las estrategias encaminadas al desmantelamiento de las estructuras e ideologías de género discriminatorias, al igual que de las estructuras socioeconómicas (marcadas por la pobreza, exclusión y marginación social de amplios sectores de adolescentes en

México) que enmarcan, condicionan y dotan de sentido las prácticas sexuales y reproductivas (y el embarazo adolescente) entre esta población.

- Combatir de manera intersectorial las condiciones de exclusión y de miseria estructural dificultan proyectos de vida alternativos a la maternidad y al matrimonio/unión pese a las presiones y expectativas socioculturales que imponen ciertas expectativas y metas en el imaginario sin brindar los medios para alcanzarlas.
- Fomentar una visión de la sexualidad que se integre a los derechos humanos y se vincule a la lucha impostergable por la igualdad de género.

Brechas de desigualdad de género: participación política de las mujeres

Como se menciona al inicio de este artículo, la lucha de las mujeres por la igualdad en todo el mundo, inicia con su demanda explícita por el reconocimiento de su derecho a votar y ser votada, esto es, reclamaban su derecho humano a ser ciudadanas. Así, si bien este último se adquiere por primera vez en Nueva Zelanda en 1848, en México no será sino hasta 1947 cuando a las mujeres se les permite participar en las elecciones municipales, con derecho a votar y ser elegidas¹⁸. Seis años más tarde, en 1953 la Cámara de Diputados reformaría el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo la plena ciudadanía de las mujeres. Al respecto cabe señalar que hoy, de acuerdo al Instituto Nacional Electoral, tanto el padrón electoral como la lista nominal de electores, están compuestos mayoritariamente por mujeres, donde ellas representan el 51.6% y el 51.9%, respectivamente (INEGI, 2015a).

¹⁸ No habría aquí que olvidar que en 1916 tuvo lugar en Mérida, Yucatán el Primer Congreso Feminista de Yucatán, donde se fincarían los cimientos de la lucha sufragista femenina en el país.

Cuadro 6. Distribución de Diputadas y Diputados Federales por Legislatura, 1952 - 2018

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	%	
					Hombres	Mujeres
XLII	1952 a 1955	162	161	1	99.4	0.6
XLIII	1955 a 1958	160	156	4	97.5	2.5
XLIV	1958 a 1961	162	154	8	95.1	4.9
XLV	1961 a 1964	185	176	9	95.1	4.9
XLVI	1964 a 1967	210	197	13	93.8	6.2
XLVII	1967 a 1970	210	198	12	94.3	5.7
XLVIII	1970 a 1973	197	184	13	93.4	6.6
XLIX	1973 a 1976	231	212	19	91.8	8.2
L	1976 a 1979	236	215	21	91.1	8.9
LI	1979 a 1982	400	368	32	92.0	8.0
LII	1982 a 1985	400	358	42	89.5	10.5
LIII	1985 a 1988	400	358	42	89.5	10.5
LIV	1988 a 1991	500	442	58	88.4	11.6
LV	1991 a 1994	499	455	44	91.2	8.8
LVI	1994 a 1997	496	424	72	85.5	14.5
LVII	1997 a 2000	500	413	87	82.6	17.4
LVIII	2000 a 2003	500	416	84	83.2	16.8
LIX*	2003 a 2006	498	374	124	75.1	24.9
LX	2006 a 2009	500	384	116	76.8	23.2
LXI	2009 a 2012	500	332	168	66.4	33.6
LXII	2012 a 2015	500	312	188	62.4	37.6
LXIII	2015 a 2018	500	288	212	57.6	42.4

Fuentes: Elaboración propia con base en INEGI, 2014c y 2015a

Cuadro 7. Distribución de Senadoras y Senadores por Legislatura, 1964 - 2018

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres	%	
					Hombres	Mujeres
XLVI y XLVII	1964 a 1970	58	55	3	94.8	5.2
XLVIII y XLIX	1970 a 1976	60	54	6	90.0	10.0
L y LI	1976 a 1982	64	56	8	87.5	12.5
LII y LIII	1982 a 1988	64	44	20	68.8	31.3
LIV	1988 a 1991	64	54	10	84.4	15.6
LV	1991 a 1994	64	62	2	96.9	3.1
LVI	1994 a 1997	128	115	13	89.8	10.2
LVII	1997 a 2000	128	108	20	84.4	15.6
LVIII	2000 a 2003	128	105	23	82.0	18.0
LIX	2003 a 2006	127	96	31	75.6	24.4
LX	2006 a 2009	128	104	24	81.2	18.8
LXI	2009 a 2012	124	96	28	77.4	22.6
LXII	2012 a 2015	128	83	45	64.8	35.2
LXIII	2015 a 2018	128	85	43	66.4	33.6

Fuentes: Elaboración propia con base en INEGI, 2014c y 2015a

Así, durante la XLII Legislatura (1952-1955) Aurora Jiménez de Palacios se convierte en la primera diputada federal, por el Distrito I del estado de Baja California (CEAMEG¹⁹, 2015). Durante este período el número de mujeres en cargos de elección popular era de apenas 0.6%, con una brecha de desigualdad en relación a los hombres de 99 puntos porcentuales. Como se muestra en el cuadro 6, la brecha de género en la Cámara de Diputados ha ido disminuyendo paulatinamente. Así si bien durante el período 1970-1973, ésta era de casi 87 puntos porcentuales, para la LVIII Legislatura era de 66.4 puntos porcentuales, llegando a 15.2 durante la actual Legislatura, la cual cuenta con el mayor número de mujeres diputadas en la historia de México (42.4% del total de curules en la Cámara Baja).

En lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la tendencia ha sido igual que en el caso anterior como se muestra en el cuadro 7. Así mientras que durante el período de 1970 a 1976, en la integración de las XLVIII y XLIX Legislaturas el 90% eran hombres, para el año 2000 la LVIII Legislatura estaba integrada por un 18% de mujeres y 82% de hombres. Actualmente, el número de senadoras es de 43 (33.6%), mientras que hay 85 senadores (66.4% del total de curules). En este sentido, de acuerdo al Foro Económico Mundial, en materia de empoderamiento político de las mujeres, México ocupa el lugar 34 con un índice de 0.281.²⁰

Así a lo largo de la historia reciente, el reconocimiento y fortalecimiento de la igualdad de género en política, se ha ido construyendo mediante la instrumentación de diversos mecanismos que buscan garantizar el derecho de participación política de las mujeres consagrado en las leyes mexicanas. Entre estos destacan los siguientes: el establecimiento, de forma indicativa, de la cuota de género 70/30 en 1996 en el Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), lo cual no sería obligatorio para los partidos políticos sino hasta el año 2002, cuando gracias a las reformas al COFIPE, estos últimos tenían la obligación de inscribir por lo menos el 30% de las candidaturas femeninas en las listas a puestos de elección popular. Posteriormente, debido a fenómenos como el de “las Juanitas”, en el 2008 el COFIPE establece una nueva cuota de género (60/40) de manera obligatoria²¹. En el 2011, se venían consolidadas las acciones afirmativas a favor de la participación femenina en puestos de elección popular gracias a la sentencia 12624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federal que obliga a los partidos políticos a cumplir con el 40% de espacios destinados a las mujeres. Finalmente, el 10 de febrero de 2014, se reforma el Artículo 41 Constitucional en donde se establece que los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, subsecuentemente, ese mismo año, se publica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que reafirma la obligación de los partidos políticos a garantizar la paridad de género.

En este contexto, como ya se decía en párrafos anteriores, si bien el número de mujeres en puestos de representación política ha ido en franco ascenso, cuando uno examina el trabajo de las legisladoras encuentra que muchas de ellas se ha enfrentado a diversos obstáculos para poder promover el avances de la igualdad de las mujeres, y que, en ocasiones, el hecho biológico de ser mujer no siempre conlleva a la defensa y la promoción de los derechos humanos de las mujeres.

Así, de las 59 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, es de subrayar que únicamente 17 son presididas por una mujer (30.4%), mientras que la mayoría esta presidida por un hombre (69.6%). En la Cámara de Senadores ocurre lo mismo, de un total de 64 comisiones ordinarias, 21 son presididas por

¹⁹ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

²⁰ El subíndice de empoderamiento político del IGBG toma en cuenta el número de mujeres en los parlamentos sobre el número de hombres; el número de mujeres en puestos ministeriales y el número de años que el país ha tenido una jefa de estado.

²¹ El fenómeno de las Juanitas es el nombre por el que se conoce la forma en que los partidos políticos eludían el cabal cumplimiento de la cuota 70/30, al proponer fórmulas encabezadas por mujeres con suplencias masculinas, que al momento de ganar la elección hacían que las mujeres solicitaran licencia, asumiendo la curul el hombre.

mujeres y 43 por hombres (32.8% y 67.2%, respectivamente) (INEGI, 2015a).

En el caso de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, la mayoría de los legisladores son varones, y en promedio están conformados por 57.4% de hombres y 42.6% de mujeres. No obstante, como lo señala el INEGI (2015a), existen diferencias significativas por entidad federativa, mientras que el congreso de Aguascalientes está integrado en un 80.0% con mujeres, el de Nayarit tiene el porcentaje más alto de hombres (83.3%). Aquí, la diferencia en la proporción de congresistas mujeres entre Aguascalientes y Nayarit es de 63.3 puntos porcentuales.

Si además de revisar la composición por sexo de las cámaras de diputados y senadores, examinamos más de cerca el trabajo y los avances legislativos en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres que las y los legisladores han desarrollado, podemos afirmar que aún estamos lejos de alcanzar lo que se denomina un parlamento sensible al género²². Ello debido, entre otras causas, a las múltiples resistencias a las que muchas y muchos se enfrentan para lograr su propósito. Tal y como se señala en el Diagnóstico del Trabajo Legislativo en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres en la LXII Legislatura. Retos y Pendientes (CEAMEG, 2015), aquellas legisladoras feministas o defensoras de los derechos humanos de las mujeres, además de sortear obstáculos al interior de sus mismos partidos, incluso violencia política de género, para ser electas, al llegar a las cámaras tienen que luchar para impulsar los temas de su interés²³. Así, como CEAMEG (2015) lo apunta, “en el caso de la incorporación de los

22 Un parlamento sensible al género es aquel cuyo quehacer cotidiano se funda en atender “las necesidades y los intereses de hombres y mujeres, observando la perspectiva de género en todo su actuar y propiciando en todo momento el acceso de las mujeres a sus derechos humanos.” (CEAMEG, 2015)

23 De acuerdo al Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (TEPJF, 2016) “la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.”

temas de derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género en el quehacer del Poder Legislativo, las cosas se complican, ya que como en otras instancias sociales, este Poder reproduce en su constitución y su trabajo cotidiano innumerables estereotipos de género que no abonan en el camino por la igualdad.” En este mismo documento se identifican cuatro escenarios de resistencia los que éstas legisladoras se enfrentan: primero, colocar las agendas de género hacia el interior de sus grupos parlamentarios; segundo, participar e incidir con la agenda de género en las comisiones legislativas ordinarias; tercero, la propia institucionalización de la perspectiva de género en el Poder Legislativo; y cuarto, la falta de acuerdo pluripartidistas entre las mujeres legisladoras (CEAMEG, 2015).

Para ilustrar lo anterior, basta con revisar el trabajo desarrollado por la pasada LXII Legislatura a lo largo de tres años. Durante este período se presentaron 3,119 iniciativas de ley, de las cuales 356 atendían a alguno de los derechos humanos o temas relacionados con la igualdad de género, lo que corresponde al 11.4% del total de iniciativas presentadas. De estas 356 iniciativas, 25, el siete por ciento, fueron aprobadas por ambas cámaras, y turnadas al Ejecutivo Federal para su sanción y en su caso publicación en el DOF; los temas o derechos abordados en dichas iniciativas, abordaron los siguientes derechos: a la salud (30), a la educación (7), laborales (54), sexuales y reproductivos (29), acceso a la justicia (18), a una vida libre de violencia (56), a la participación política y la toma de decisiones (33), a la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género (68), a la cultura (2), al deporte (1), a la alimentación (2), a la vivienda (2), a la seguridad social (13), al medio ambiente (5), a recursos económicos y a la propiedad (18) y a los derechos civiles (18) (CEAMEG, 2015). Es interesante hacer notar el alto porcentaje de iniciativas presentadas con la finalidad de institucionalizar y hacer transversal el tema de la igualdad de género, cuyo porcentaje es también el más alto en lo referido a iniciativas aprobadas (cuadro 8)

Cuadro 8. Distribución de iniciativas en materia de derechos humanos de las mujeres presentadas por la LXII Legislatura por estatus de la iniciativa y derechos, 2015

Tema	Aprobadas		Desechadas		Dictaminadas en sentido negativo		Pendientes de dictaminar		Precluidas		Total de iniciativas por tema	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Derecho a la salud	3	10.0	0	0.0	19	63.3	6	20.0	2	6.7	30	100.0
Derecho a la educación	1	14.3	0	0.0	0	0.0	2	28.6	4	57.1	7	100.0
Derechos laborales	5	9.3	7	12.9	4	7.4	23	42.6	15	27.8	54	100.0
Derechos sexuales y reproductivos	8	27.6	1	3.4	4	13.8	10	34.5	6	20.7	29	100.0
Derecho al acceso a la justicia	1	5.5	0	0.0	0	0.0	7	38.9	10	55.6	18	100.0
Derecho a una vida libre de violencia	8	14.3	1	1.8	10	17.9	28	50.0	9	16.0	56	100.0
Derecho a la participación y la toma de decisiones	3	9.0	8	24.3	5	15.3	14	42.4	3	9.0	33	100.0
Institucionalización y transversalización de la perspectiva de género	20	29.4	3	4.4	12	17.6	28	41.2	5	7.4	68	100.0
Derecho a la cultura	0	0.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	1	50.0	2	100.0
Derecho a deporte	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0
Derecho a la alimentación	1	50.0	0	0.0	0	0.0	1	5.0	0	0.0	2	100.0
Derecho a la vivienda	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0	2	100.0
Derecho a la seguridad social	1	7.7	0	0.0	1	7.7	8	61.6	3	23.0	13	100.0
Derecho al medio ambiente	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	60.0	2	40.0	5	100.0
Derecho a recursos económicos y a la propiedad	4	22.2	0	0.0	5	27.8	7	38.9	2	11.1	18	100.0
Derechos civiles	5	27.8	1	5.5	1	5.5	7	38.9	4	22.3	18	100.0
Total	61	17.1	21	5.9	62	17.4	144	40.5	68	19.1	356	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en CEAMEG, (2015).

Del resto de iniciativas presentadas en este sentido, 295, quedaron pendientes de análisis y dictamen un total de 144; el número de iniciativas con dictamen negativo fue de 62 y las precluidas ascendieron a 68. Veintiuna fueron desechadas con base en el artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados (CEAMEG, 2015).

Aquí es necesario hacer mención a un tema en el que las legisladoras y los grupos feministas y de mujeres han participado con éxito, el referido a el logro de presupuestos sensibles al género, tema impulsado desde 1995 por la Conferencia de Beijing. Así, desde el 2008 las legisladoras asignaron presupuestos a las instituciones federales y estatales a través de un anexo de programas presupuestarios con Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La evolución del GEMIG por año ha tenido una tendencia al incremento anual, pasando de un monto etiquetado en 2008 de 7,024.8 millones de pesos, a un total de 24,308.2 en 2015.²⁴

Para finalizar, el incremento en el número de mujeres a la esfera de toma de decisiones en el Poder Legislativo Mexicano es, indudablemente un signo positivo; no obstante, los retos que muchas legisladoras enfrentan para avanzar en el establecimiento de las condiciones que les permitan a las mujeres el ejercicio pleno de todos sus derechos en condiciones de igualdad aún están lejos de alcanzarse. Este será, seguramente un tema más para estar en condiciones de cumplir con los compromisos señalados en la ADS 2030.

tareas pendientes para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres en México. En este contexto, si bien algunas metas del ODS 5 de la ADS 2030 podrán alcanzarse, trece años resultan muy pocos para lograr trastocar la lógica de un conjunto de procesos desarrollistas que se resisten a visibilizar y reconocer las múltiples formas de presencia y participación de las mujeres. En este sentido, es necesario dejar de pensar en “incorporar” la perspectiva de género o a las mujeres, en las propuestas para avanzar en el desarrollo sostenible; por el contrario, lo que requerimos es pensar el desarrollo sostenible desde una perspectiva de género. Esto es, como Sen y Durano (2014) lo señalan, necesitamos repensar y renegociar los contratos sociales que mantienen y recrean reglas de poder que discriminan y subordinan a las mujeres en múltiples niveles y en formas variadas. Contratos sociales que deben ser concebidos como procesos sociales en constante movimiento, en constante confrontación y transformación.



Reflexión final

Como se desprende de todo lo expuesto hasta aquí, si bien cuarenta años de trabajo en la agenda para la igualdad ha tenido resultados favorables, aún son muchas las

²⁴ Datos tomados a partir del decreto al PEF correspondiente al GEMIG de los años 2007 al 2015.

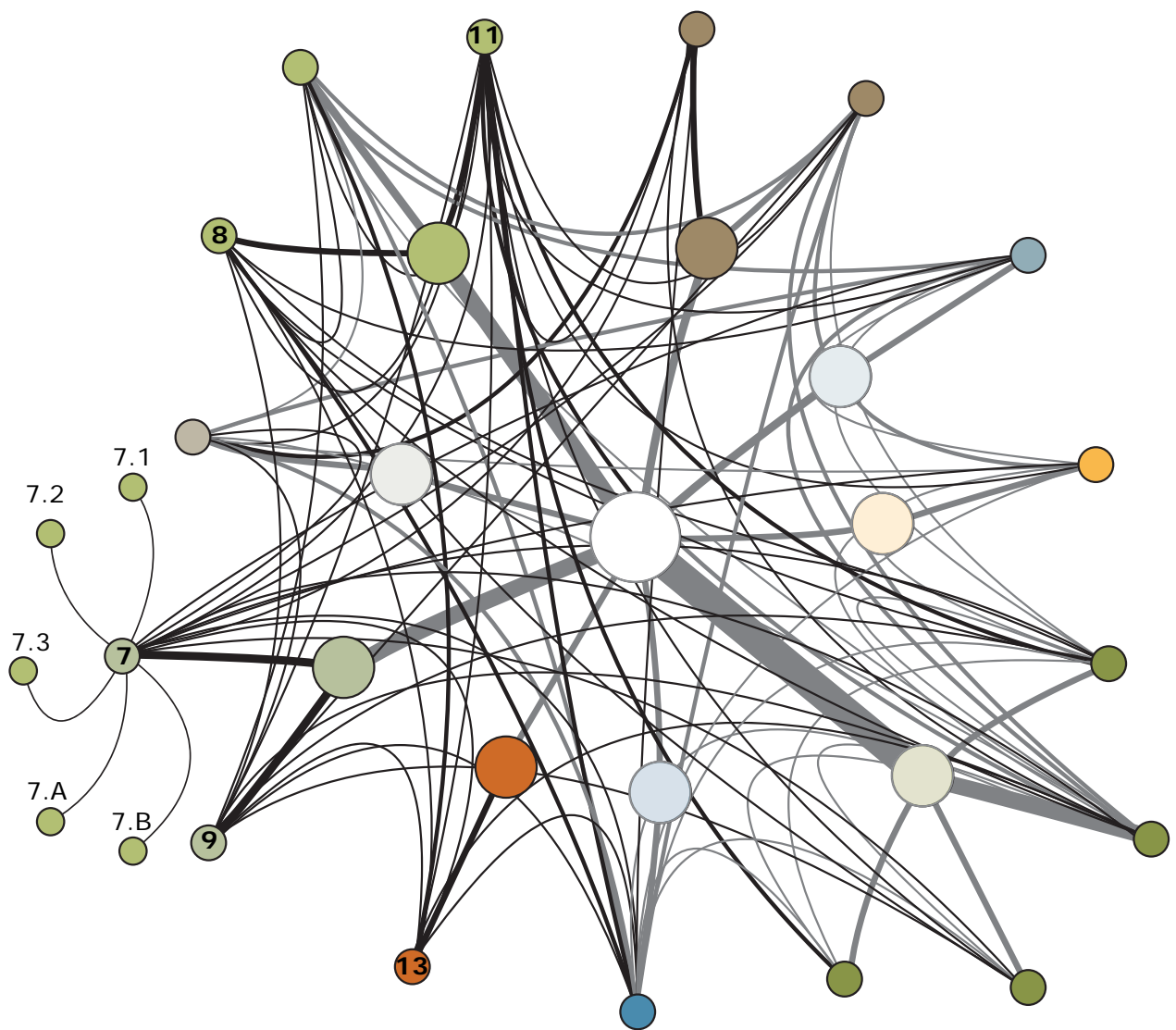
Referencias

- Adaszko, A. (2005). Perspectivas socio-antropológicas sobre la adolescencia, la juventud y el embarazo. En Gogna, M. (coord.). *Embarazo y maternidad en la adolescencia: Estereotipos, evidencias y propuestas para políticas públicas* (pp. 33-65). Buenos Aires: UNICEF-CEDES.
- Boserup, E. (1970). *Woman's role in economic development*. London: George Allen & Unwin.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). (2015). *Diagnóstico del Trabajo Legislativo en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres en la LXII Legislatura: Retos y Pendientes*. México: LXII Legislatura Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2009). *Principales indicadores de Salud Reproductiva, 2009*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Principales_indicadores_de_Salud_Reproductiva_2009
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (Agosto, 2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (Informe CEDAW/C/MEX/CO/7-8). México: ONU.
- Cherrington, J. & Breheny, M. (2005). Politicizing dominant discursive constructions about teenage pregnancy: re-locating the subject as social. *Health*, 9(1), 89-111. doi: 10.1177/1363459305048100
- Chung, D. (2005). Violence, control, romance and gender equality: Young women and heterosexual relationships. *Women's Studies International Forum*, 28(6), 445–455.
- Damián, A. & Figueroa, H. (2014). La captación del uso del tiempo y la medición de la pobreza de tiempo: Algunas reflexiones sobre la experiencia en México. En García, B. & Pacheco, E. (coords.). *Uso del Tiempo y trabajo no remunerado en México*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2001). *Ley del Instituto Nacionao de las Mujeres*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_040615.pdf
- Facio, A. (2014). *¿Igualdad y/o equidad?: Notas para la igualdad (Informe Núm. 1)*. Recuperado del sitio de Internet de America Latina genera, gestión del conocimiento para la igualdad de género: http://www.americalatina genera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf
- Fernández, A. (2013). *Las lógicas sexuales, amor política, y violencias*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Fraser, A., Brockert, J. & Ward, R. (Abril, 1995). Association of young maternal age with adverse reproductive outcomes. *The New England Journal of Medicine*, 332(17), 1113-1117. doi: 10.1056/NEJM199504273321701
- Freyermuth, G., Luna, M. & Muños, J. (2016). *Indicadores 2014: Mortalidad Materna en México*. México: Observatorio de Mortalidad Materna en México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Foro Económico Mundial. (2016). *The Global Gender Gap Report 2016*. Ginebra: FEM.
- Furstenberg, F. (2003). Teenage childbearing as a public issue and private concern. *Annual Review of Sociology*, (29): 23-29.
- Geldstein, R., & Pantelides, E. (2003). Coerción, consentimiento y deseo en 'la primera vez'. En CHECA, S. (comp.). *Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia* (pp. 103-138). Buenos Aires: Paidós.
- INEGI. (2014a). *Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares*. México: INEGI.
- INEGI. (2014b). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*. México: INEGI.
- INEGI. (2015a) *Mujeres y hombres en México 2015*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2015b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Tercer trimestre de 2015*. México: INEGI.
- Menkes, C. (2016). *Opciones de vida de la juventud y reproducción temprana en México*. Trabajo presentado en el marco de la XIII Reunión nacional de investigación demográfica en México SOMEDE, Ciudad de México.
- Menkes, C. & Suárez, L. (2003). Sexualidad y embarazo adolescente en México. *Papeles de Población*, 9(35), 1-31.
- Menkes, C., Velázquez, M. & Sosa-Sánchez, I. (2016). *Embarazo adolescente, desigualdad social y derechos sexuales y reproductivos: Resultados de un estudio en el estado de Morelos, México*. Trabajo presentado en XII jornadas nacionales de debate interdisciplinario en salud y población, Buenos Aires.
- Menkes, C., Serrano, O. & Sosa-Sánchez, I. (2015). Educación sexual y sexualidad protegida de los estudiantes del Distrito Federal. En Reyes Cervantes et al (coords.). *Aportaciones y Aplicaciones de la Probabilidad y Estadística 2015* (pp. 30-45). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, G. & Durano M. (2014). Social Contracts Revisited: The Promise of Human Rights. En Sen, G. & Durano, M. (eds.). *The Remaking of Social Contracts: Feminists in a Fierce New World* (pp. 3-29). London: Zed Books.
- Sosa-Sánchez, I. & Menkes C. (2016). Amarte Duele Amarte duele, la violación sexual en las relaciones de noviazgo: Un análisis de sus determinantes sociales. *Papeles de Población*, 22(87), 43-62.
- Sosa-Sánchez, I. (2010). *Significados del cuerpo y del riesgo en el marco de la sexualidad y de la reproducción: un estudio de caso con jóvenes en Cuernavaca*, (Tesis de Maestría), FLACSO-CLACSO: Buenos Aires.
- Sosa-Sánchez, I. (2005). *Los Significados de la Salud y la Sexualidad en Jóvenes: Un Estudio de Caso en Escuelas Públicas en Cuernavaca*. México, DF: INMUJERES.
- Stern, C. & Menkes C. (2008). Embarazo adolescente y estratificación social. En Lerner, S. & Szasz, I. (coords.), *Salud Reproductiva y condiciones de vida en México*. México: El Colegio de México.
- Stern, C. (1997). El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica. *Salud Pública de México*, (39), 137-143.
- Stern, C. (2008). Reflexiones finales. En Stern, C. (coord.), *Adolescentes en México: Investigación, experiencia y estrategias para mejorar su salud sexual y reproductiva*. México: El Colegio de México.
- Stern, C. (2007). Estereotipos de género, relaciones sexuales y embarazo adolescente en las vidas de jóvenes de diferentes contextos socio culturales en México. *Estudios Sociológicos*, 25(73), 105-129.
- Tepichin, A. (2010). Política pública, mujeres y género. En Tepichin, A., Tinat, K. & Gutiérrez de Velasco, L. (coord.), *Relaciones de Género* (pp. 23-58). México, D. F.: El Colegio de México.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2106). *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*. México: TEPJF.
- Valcárcel, A. (2013). Sufragismo: la segunda ola. En *Memorias Seminario ni más, ni menos ¿iguales?* (pp. 189-215). Nuevo León, México: Instituto Estatal de las Mujeres-Nuevo León y Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Weatherley, R. (2015). Teenage Pregnancy, Professional Agendas, and Problem Definitions. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 14(2): 6-35.

Energía segura, asequible y sustentable



Energía segura, asequible y sustentable*

Introducción

La Asamblea de las Naciones Unidas aprobó en 2015 una agenda de trabajo en la que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a 2030, con el señalamiento de sus correspondientes metas e indicadores de desempeño. En materia de energía y cambio climático se tiene, de una parte, el ODS 7 que plantea “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y, de otra, el ODS 13, referido a

“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. La seguridad energética constituye un elemento transversal que contribuye a otorgar viabilidad en la consecución de los dos ya mencionados y en la de otros ODS, en particular, la disponibilidad y saneamiento de agua (el sexto), la promoción del crecimiento, el empleo y el trabajo (el octavo), la construcción de infraestructura y la industrialización (el noveno) y el acceso a ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (el décimo) (cuadro 1).

Cuadro 1. Objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030) en materia de energía segura, asequible y sustentable

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	
7.1	De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos
7.2	De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas
7.3	De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética
7.a	De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias
7.b	De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	
Objetivos que demandan seguridad energética (objetivos transversales)	
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

* Autores del texto: Grupo de Energía del PUED, integrado por Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres. Colaboró como asistente de investigación Cesar Hernández. El Grupo agradece los comentarios y sugerencias de Víctor Manuel Rodríguez y Fluvio Ruiz, así como las valiosas contribuciones de David Ibarra, sin implicar, que necesariamente comparten el análisis y los puntos de vista contenidos en el documento.

Conciliar las dimensiones de seguridad, asequibilidad y sustentabilidad en el suministro y uso de la energía es indispensable para el desarrollo. En el caso de México la preponderancia significativa de los hidrocarburos en la matriz energética influye además en el desarrollo, por su significativa contribución al financiamiento del gasto público, su impacto sobre las transacciones comerciales externas y el tipo de cambio, y la provisión, efectiva y potencial, de estímulos a la industria, la ciencia, la tecnología y la educación superior del país.

En el presente capítulo se examinan el desempeño del sector, sus tendencias, evolución reciente e influencia en la instrumentación del orden jurídico e institucional reformado; se ofrece la visión oficial sobre las prospectivas del sector energético a 2030 y la capacidad que ofrece en la atención de cada uno de los atributos deseables de energía segura, asequible y sustentable; se señalan por último opciones estratégicas que abre la transición energética mediante acciones para mejorar la eficiencia energética, ampliar y diversificar la participación de las energías renovables y reemplazar la acendrada dependencia de la explotación primaria de los hidrocarburos por una dosificada y mayor industrialización, articulada al funcionamiento de la economía nacional.

La energía y el desarrollo, evolución y situación actual

El desempeño del sector energético mexicano en 2015 y la primera mitad del año siguiente estuvo influido por tres factores determinantes:

1. Insuficiencia persistente de la oferta interna, ante una demanda en continuado crecimiento.
2. Convivencia de un régimen jurídico e institucional ya reformado con la

continuada operación del régimen anterior en segmentos importantes del sistema energético.

3. Aparición de circunstancias externas imprevistas que alteraron las expectativas cifradas en los mercados de hidrocarburos.

En este capítulo se examina el desempeño actual del sector energético y su evolución reciente, en referencia a los objetivos de desarrollo sostenible aprobados por las Naciones Unidas.

Tendencias estructurales

Una de las características de larga data de la economía mexicana es el crecimiento constante de la demanda nacional de energía, algo superior al de la población, como efecto del avance de la industrialización y la mayor urbanización propiciadas por el mundo moderno globalizado. Sin embargo, el dinamismo de la demanda contrasta con la contracción de la oferta interna de energía (Cordera & Provencio, 2016). En la última década (2005-2015), la demanda final interna de energía —combustibles, electricidad y biomasa— aumentó 1.8% anual, mientras que la oferta interna bruta de energía primaria disminuyó 2.2% al año (cuadro 2).

El retroceso de la oferta interna de energía obedeció a varios factores. El primero fue el abatimiento en la extracción de hidrocarburos: se redujo de 4.2 millones de barriles diarios de petróleo crudo equivalente (Mbdpe) en 2005 a 3.2 Mbdpe en el primer semestre de 2016. Una reducción de este orden de magnitud equivale a la producción corriente (2014) de países como Azerbaiyán, Colombia, Omán o Reino Unido. El segundo fue el insuficiente reemplazo de las reservas probadas de hidrocarburos. Éstas disminuyeron de 16,470 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (Mbpe) registradas en 2005 a 10,243 Mbpe al término de 2015. Esta reducción equivale al monto total de las

reservas de Indonesia o Noruega en 2013. El tercer factor fue el estancamiento de la capacidad instalada de refinación¹, además del menor uso operativo de esa capacidad,

que en la actualidad se limita a solo dos tercios (cuadros 3, 4 y 5).

La capacidad instalada del sistema nacional

Cuadro 2. Balance nacional de energía, 2005 – 2010 – 2015

Agregados	Petajoules			Crecimiento anual (%)		
	2005	2010	2015	2005 2010	2010 2015	2005 2015
Demanda bruta total	12,468	12,115	11,956	-0.6	-0.3	-0.4
Demanda final interna	4,257	4,708	5,095	2.0	1.6	1.8
Combustibles fósiles	3,247	3,634	3,900	2.3	1.4	1.8
Electricidad	682	762	891	2.2	3.2	2.7
Renovables uso final	328	312	303	-1.0	-0.5	-0.8
Exportaciones	4,363	3,644	3,105	-3.5	-3.2	-3.3
Combustibles fósiles	4,337	3,623	3,072	-3.5	-3.2	-3.4
Electricidad	27	22	33	-3.9	8.6	2.2
Demanda intrasectorial	3,848	3,763	3,756	-0.4	0.0	-0.2
Combustibles fósiles	2,525	2,309	2,173	-1.8	-1.2	-1.5
Electricidad	1,322	1,454	1,583	1.9	1.7	1.8
Oferta bruta total	12,468	12,115	11,956	-0.6	-0.3	-0.4
Oferta interna primaria	11,293	10,052	9,052	-2.3	-2.1	-2.2
Combustibles fósiles	10,535	9,345	8,282	-2.4	-2.4	-2.4
Nuclear	118	64	120	-11.5	13.5	0.2
Energías renovables	639	643	649	0.1	0.2	0.2
Importaciones	1,175	2,063	2,904	11.9	7.1	9.5
Combustibles fósiles	1,175	2,062	2,895	11.9	7.0	9.4
Electricidad	1	2	9	25.4	41.1	33.0

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

de generación eléctrica aumentó 24% en la última década (cuadro 5), lo que permitió atender la demanda final y, al mismo tiempo, mantener un margen amplio de reserva en el sistema interconectado nacional: 30.3%, por encima del objetivo mínimo de 27%, y un margen de reserva operativo de 10%, superior también al mínimo establecido de 6% (SENER, 2015a). No obstante, la ampliación de la capacidad instalada se ha hecho depender cada vez más de tecnologías de ciclo combinado de gas natural y, en menor escala, en los últimos años, de fuentes renovables de energía. Respecto al gas natural, el abasto de origen nacional es insuficiente; había crecido con rapidez hasta 2010, y a partir de entonces,

disminuyó a una tasa de 2.7% anual (cuadro 3).

El uso de fuentes renovables para la generación de electricidad —hidráulica, geotermia, biomasa y eólica— también aumentó en forma notable, al pasar de 14.7% a 18.2% en los últimos diez años (cuadro 6).

¹ El número de plantas que integran el Sistema Nacional de Refinación (SNR) se redujo de siete a seis desde 1991, por el cierre de la refinería "18 de Marzo".

Cuadro 3. Extracción de hidrocarburos 2000 – 2016. (Miles de barriles diarios de petróleo crudo equivalente)

Años	Petróleo crudo	Gas	Total
2000	3,012	833	3,845
2001	3,127	803	3,930
2002	3,177	788	3,965
2003	3,371	801	4,172
2004	3,383	814	4,197
2005	3,333	858	4,191
2006	3,256	954	4,210
2007	3,076	1,079	4,155
2008	2,792	1,232	4,024
2009	2,601	1,252	3,854
2010	2,577	1,250	3,827
2011	2,553	1,174	3,727
2012	2,548	1,137	3,685
2013	2,522	1,135	3,657
2014	2,429	1,163	3,592
2015	2,267	1,140	3,407
2016 (Ene-Jun)	2,179	1,062	3,241

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

Cuadro 4. Reservas probadas de hidrocarburos 2000 – 2016. (cifras al 1 de enero) (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)

Años	Total	Petróleo crudo	Gas*
2000	25,070	...	...
2001	23,525	...	...
2002	21,893	...	...
2003	20,077	...	...
2004	18,895	...	...
2005	17,650	...	...
2006	16,470	11,814	4,656
2007	15,514	11,048	4,467
2008	14,717	10,501	4,216
2009	14,308	10,404	3,904
2010	13,992	10,420	3,573
2011	13,796	10,161	3,635
2012	13,810	10,025	3,785
2013	13,868	10,073	3,795
2014	13,439	9,812	3,626
2015	13,017	9,711	3,306
2016	10,243	7,640	2,603

* Incluye condensados; "..." Datos no comparables por cambios en metodología de estimación.

Fuentes: Elaboración propia con información de Secretaría de Energía, Sistema, Información Energética y Comisión Nacional de Hidrocarburos, "Reservas de hidrocarburos totales certificadas al 1 de enero de 2016"

Cuadro 5. Capacidad instalada de refinación 2000 – 2015 (Miles de barriles diarios para proceso)

Años	Capacidad
2001	1,559
2002	1,540
2003	1,540
2004	1,540
2005	1,540
2006	1,540
2007	1,540
2008	1,540
2009	1,540
2010	1,540
2011	1,690
2012	1,690
2013	1,690
2014	1,602
2015	1,602

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

Cuadro 6. Participación de las fuentes renovables en la capacidad instalada y en la generación eléctrica, 2003 – 2015 (Porcentajes)

Años	Capacidad instalada	Generación
2003	23.0	11.9
2004	24.0	13.9
2005	24.0	14.7
2006	23.0	15.2
2007	23.6	13.8
2008	23.6	18.0
2009	24.0	13.6
2010	23.9	17.1
2011	24.4	16.0
2012	25.3	14.8
2013	24.9	13.3
2014	25.0	18.3
2015	25.3	18.2

Fuente: Elaboración propia con información de Comisión Federal de Electricidad y Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

El sector energético mexicano enfrenta una profunda crisis estructural. La demanda interna de energía tiende a expandirse, al menos, al ritmo de la actividad económica. En contraste, la capacidad para ofrecer hidrocarburos primarios y petrolíferos de origen nacional no aumenta, e incluso disminuye. La mayor participación de las fuentes renovables de energía atenúa un tanto la brecha creciente entre oferta y demanda, sin corregir la tendencia y magnitud del desequilibrio. La insuficiencia de la oferta interna de hidrocarburos para atender los requerimientos locales se satisface con mayores importaciones.

Una primera consecuencia de la evolución dispar entre demanda y oferta internas ha sido la cada vez mayor reducción de los excedentes de energía en términos físicos. Existe también asimetría entre el valor de exportaciones básicamente primarias e importaciones de mayor valor agregado industrial. Respecto al saldo externo, en 2005 la importación de energía fue equivalente al 51% de la exportación; en 2014 esa proporción llegó al 98%. El saldo de la balanza comercial petrolera en 2015, es un hecho sin precedente en varias décadas, fue negativo en 10,115 millones de dólares; en el primer semestre de 2016 el déficit alcanzó a 5,375 millones (cuadro 7). Tanto el saldo como la asimetría se acentúan si al registro de transacciones petroleras se agregan petroquímicos de primera transformación y fertilizantes nitrogenados.

De permanecer esta tendencia —y no existen elementos para suponer que pueda ser de otra manera, al menos en un decenio—, el país se configura como importador de hidrocarburos, en vez del rol tradicional de exportador de petróleo, que constituyó su modalidad habitual desde finales de los años de setenta del siglo pasado. La condición de importador neto crea condiciones contrarias a la requeridas para cumplir y conciliar objetivos de desarrollo en materia de seguridad energética, equidad en el acceso a la energía y sustentabilidad (WEC, 2015 y González & Torres, s.f.).

Cuadro 7. Balanza comercial petrolera, 2000 – 2016 (Millones de dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2000	16,124	7,974	8,151
2001	13,191	7,647	5,544
2002	14,823	6,796	8,027
2003	18,597	8,519	10,078
2004	23,663	11,229	12,434
2005	31,889	16,394	15,495
2006	39,017	19,637	19,380
2007	43,014	25,469	17,545
2008	50,635	35,657	14,978
2009	30,831	20,462	10,369
2010	41,693	30,211	11,482
2011	56,443	42,704	13,739
2012	52,956	41,139	11,817
2013	49,481	40,868	8,614
2014	42,369	41,490	880
2015	23,173	33,288	-10,115
2016 (Ene-Jun)	8,103	13,478	-5,375

Nota: Incluye petróleo crudo, gas natural y petrolíferos.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Banco de Información Económica. (2016).

Una creciente vulnerabilidad externa, que afecta la seguridad energética del país, se confirma al observar la mayor participación del abasto foráneo de energía en la cobertura de las necesidades del mercado nacional. Esa participación aumentó de 14.5% en 2005 a 24.3% en 2010 y 32.8% en 2015 (cuadro 2).

La capacidad de la economía mexicana para desacoplar demanda de energía y crecimiento de actividad económica, se mantiene dentro de las tendencias internacionales. En 2015, la intensidad energética fue de 0.11 kilogramos de petróleo crudo equivalente (kgpe) por dólar de Producto Interno Bruto (PIB), calculado con paridad de poder adquisitivo (ppp), cifra inferior a la de 0.13 kgpe registrada diez años antes (cuadro 8). En contraste, los descensos del promedio mundial y de los Estados Unidos de América (EUA) fueron más pronunciados, 0.18 a 0.15; el de América Latina similar al de México, 0.12 a 0.11; y todos ellos más moderados que en países como Canadá, 0.23 a 0.18, todos medidos en kgpe por dólar de PIB.

Cuadro 8. Intensidad energética, 2005 – 2015 (kg de petróleo equivalente por dólar de PIB, ppp)

Años	Promedio mundial	Canadá	Estados Unidos	América Latina	México
2005	0.18	0.23	0.18	0.12	0.13
2006	0.18	0.22	0.17	0.12	0.12
2007	0.17	0.22	0.17	0.12	0.12
2008	0.17	0.22	0.17	0.12	0.12
2009	0.17	0.21	0.16	0.12	0.13
2010	0.17	0.20	0.16	0.12	0.12
2011	0.16	0.20	0.16	0.11	0.12
2012	0.16	0.20	0.15	0.12	0.12
2013	0.16	0.19	0.15	0.11	0.12
2014	0.15	0.19	0.15	0.11	0.12
2015	0.15	0.18	0.15	0.11	0.11

Nota: Dólares de 2005

Fuente: World Energy Council, Global Statistical Yearbook, (2016).

Para el objetivo de ofrecer acceso equitativo a la energía, fue significativo que el suministro de electricidad creciera durante la última década de manera sostenida, aunque

moderada. El consumo por habitante alcanzó la cifra de 1,245 kilowatts-hora (kWh) en 2015, con una tasa de crecimiento anual de 0.9% en el decenio (cuadro 9).

Cuadro 9. Consumo de electricidad por habitante, 2005 – 2015

Años	Consumo total	Población	Consumo por habitante
	(Terawatts-hora)	(Millones de habitantes)	(Kilowatts-hora por habitante)
2005	122	107	1,135
2006	125	108	1,153
2007	129	110	1,176
2008	131	111	1,177
2009	127	113	1,126
2010	132	114	1,156
2011	142	116	1,232
2012	147	117	1,258
2013	147	118	1,241
2014	148	120	1,240
2015	151	121	1,245

Fuente: Elaboración propia con información de Comisión Nacional de Población, Comisión Federal de Electricidad y Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

La población con acceso a la red eléctrica nacional también se incrementó. En el lapso de diez años pasó de 96.2% a 98.5% del total (cuadro 10).

El consumo de electricidad por usuario en el territorio nacional se caracteriza por marcadas desigualdades. Entidades federativas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca registraron

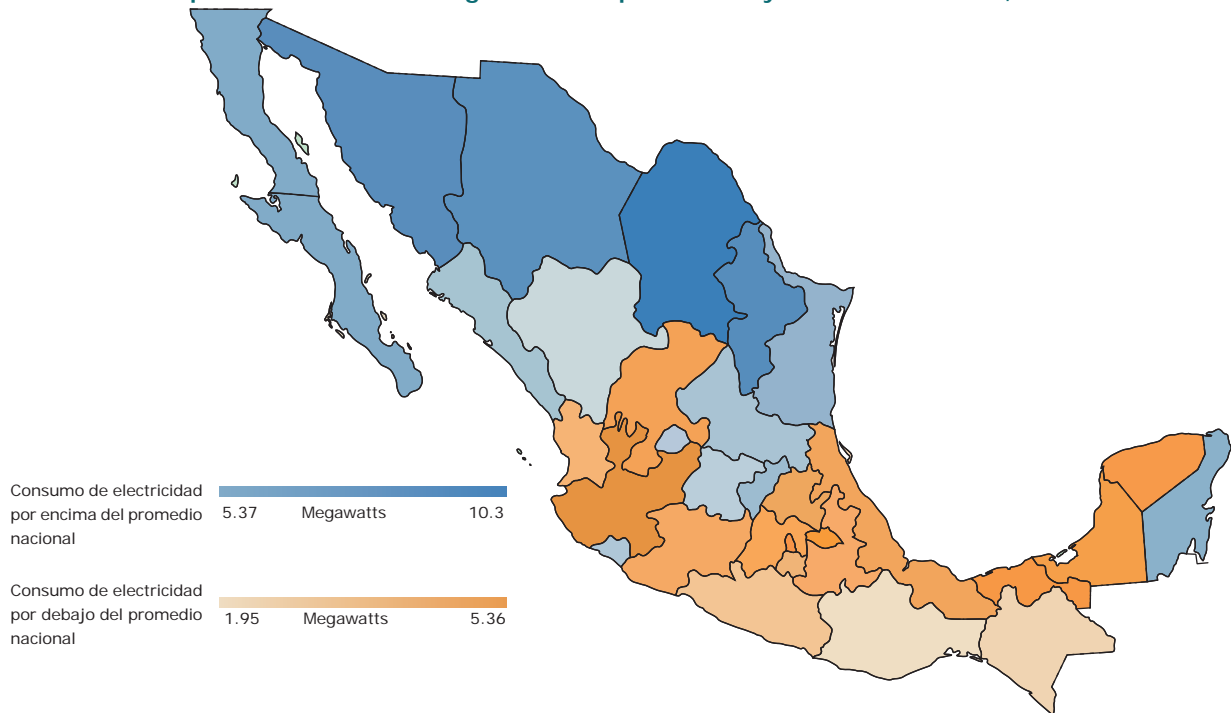
consumos inferiores a la mitad del promedio nacional; en Michoacán, Morelos, Nayarit y Puebla fueron alrededor de dos tercios; y en el extremo superior —Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sonora— el consumo superó en 80% al promedio nacional. En adición, las tendencias en la última década evidencian que las desigualdades se preservan (mapa 1).

Cuadro 10. Población con servicio de energía eléctrica, 2005 – 2015

Años	Población total (millones)	Población con servicio de energía eléctrica (%)
2000	101	94.7
2001	102	94.7
2002	103	95.0
2003	105	95.4
2004	106	96.0
2005	107	96.2
2006	108	96.7
2007	110	96.6
2008	111	96.7
2009	113	96.8
2010	114	97.6
2011	116	97.9
2012	117	98.1
2013	118	98.2
2014	120	98.4
2015	121	98.5

Fuente: Elaboración propia con información de Comisión Nacional de Población, Comisión Federal de Electricidad y Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

Mapa 1. Consumo de energía eléctrica por usuario y entidad federativa, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Banco de Información Económica, SENER y Sistema de Información Energética. (2016).

Los precios de los energéticos en México son determinados por el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión mediante procedimientos legislativos y administrativos orientados a conciliar objetivos de control de inflación, necesidades recaudatorias, evolución del tipo de cambio y nivel actual y previsible de las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos. En general, priva el criterio recaudatorio de elevar los precios locales cuando se sitúan por debajo de la referencia internacional, en la medida y velocidad que ello es factible, y retrasar o evitar el descenso en el caso opuesto.

Desde principios de los años noventa, en la determinación de costos de oportunidad y precios de transferencia de los hidrocarburos se utilizan como referencia los de Costa Golfo del Sur de Texas (PADD 3)², para el caso de los derivados del petróleo, y los de Henry Hub de Louisiana, para el gas natural. Los mecanismos de fijación administrada de los precios de los combustibles no consideran los costos locales de producción, las externalidades ambientales originadas en el uso y transformación de la energía, al impacto indirecto que ocasionan los precios de los combustibles en los bienes y servicios de consumo que adquiere la población, ni otros elementos distintos a los de eficiencia de mercados respecto del exterior.

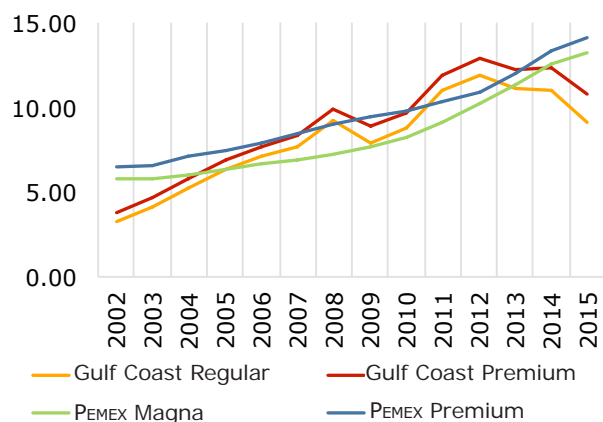
En los hechos, la evidencia empírica muestra que los precios locales de los combustibles siguen en general la trayectoria de esas dos referencias internacionales, pero se apartan de ellas en lapsos que pueden abarcar varios años, como sucede desde mediados de 2013, en que los precios locales superan con creces a los de referencia (gráficos 1 y 2).

Los precios de gasolinas, diesel, gas licuado de petróleo (LP) y otros petrolíferos no establecen diferenciación por tipo de usuario o ubicación territorial y han seguido una tendencia creciente, al menos en la última década. El desplome de las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos, a partir de mediados de 2014, no se reflejó en una disminución

² Petroleum Administration for Defense District 3, comprende los estados de Nuevo México, Texas, Arkansas, Luisiana, Misisipi y Alabama que conforman la denominada "Gulf Coast".

de los precios internos en México. Permitted, in exchange, to capture a greater revenue through Special Taxes on Production and Services (IEPS), which compensated in part the fiscal erosion occasioned by the lower capture of rights over the exploitation of hydrocarbons, but it departed from the criterion of aligning national prices with those of the Gulf Coast of the United States. Additionally, it resorted to an indirect tax, with the consequent regressive effects on consumption by the majority.

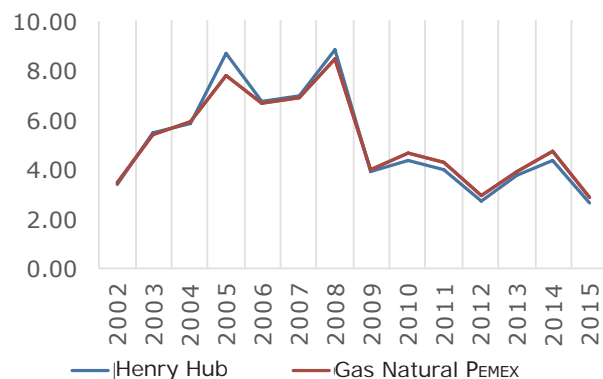
Gráfico 1. Precio de la gasolina al público en México y Estados Unidos (pesos por litro)



Nota: Para la conversión de dólares a pesos se utilizó el promedio anual del tipo de cambio interbancario a la venta.

Fuente: Elaboración propia con información de Banco de México, Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética y US Energy Information Administration. (2016).

Gráfico 2. Precio de venta del gas natural en México y Estados Unidos (dólares por mmBtu)



Fuente: Elaboración propia con información de PEMEX, Base de Datos Institucional y US Energy Information Administration.

Las tarifas de electricidad se establecen diferenciadas por tipo de usuario; el nivel general ponderado por volumen de ventas fue \$1.34 por (kWh) en el período 2005-2015, con tendencia al alza, excepto en 2009 y 2015.

Cuadro 11. Emisiones de GEI del sector de energía 1990-2012 (Miles de toneladas de CO₂e)

Años	Emisiones
1990	305,335
1991	316,629
1992	317,710
1993	319,138
1994	341,594
1995	332,213
1996	349,718
1997	368,571
1998	391,157
1999	376,167
2000	402,347
2001	393,019
2002	390,564
2003	401,100
2004	420,887
2005	434,271
2006	445,556
2007	473,172
2008	506,365
2009	486,979
2010	490,695
2011	504,414
2012	500,679

Fuente: Primer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. INECC/SEMARNT, México. 2015

La dependencia estructural de la matriz energética nacional respecto de las fuentes fósiles de energía, en especial de los hidrocarburos, se afianzó desde los años setenta del siglo pasado. Ciertamente esa característica se atenuó con el dinamismo de diversas fuentes renovables de energía y, en su momento, con el inicio de la generación nuclear.

Se atemperaron las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI) y de otras sustancias contaminantes de impacto local atribuibles a la quema de

combustibles fósiles. Más recientemente, el uso de gas natural en sustitución de otros combustibles líquidos o sólidos, contribuyó también a evitar un aumento más acelerado de las emisiones de GEI. No obstante, las emisiones de bióxido de carbono equivalente (CO₂e) del sector energía atribuibles al uso de fuentes fósiles aumentaron dos tercios entre 1990 y 2008. El nivel registrado en este último año fue similar al observado en 2012: 501 mil toneladas de CO₂e (millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente (mtCO₂e)) (cuadro 11).

A la dificultad de conciliar los tres objetivos de seguridad, acceso y sustentabilidad ambiental en materia de energía, acentuada por la disparidad estructural entre oferta y demanda internas, se añade la merma en los ingresos petroleros resultante del agotamiento relativo de las reservas petroleras del país y de la caída de la cotización internacional del crudo. Como consecuencia, la estructura y el funcionamiento del sistema impositivo del país cambió drásticamente en el último trienio.

Cuadro 12. Ingresos petroleros del sector público, 2000 – 2016

Años	Miles de millones de pesos
2000	218
2001	196
2002	148
2003	270
2004	393
2005	523
2006	584
2007	550
2008	905
2009	488
2010	641
2011	849
2012	923
2013	862
2014	780
2015	414
2016 (Ene-Jun)	142

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Banco de Información Económica. (2016).

Los ingresos petroleros siguen siendo

parte fundamental de los recursos fiscales del Gobierno Federal, aunque la reducción a consecuencia de la baja de precio del crudo sea por demás significativa: pasó de 780 mil millones de pesos en 2014 a 414 mil millones en 2015, equivalente a una reducción cercana a dos puntos porcentuales del PIB (cuadro 12).

Una porción de esa disminución fue compensada con ingresos que recibió el Gobierno Federal al hacer efectivo el cobro de las coberturas petroleras previamente adquiridas para cubrir riesgos por la baja de los precios internacionales del petróleo crudo. Otra porción fue compensada con recaudación del IEPS aplicado a gasolinas y diésel, que en 2014 fue negativa (-13 mil millones de pesos) y en 2015 alcanzó valores positivos del orden de 220 mil millones de pesos (cuadro 13).

Cuadro 13. IEPS en gasolinas y diésel, 2000 – 2015

Años	Miles de millones de pesos
2000	66
2001	87
2002	112
2003	88
2004	53
2005	15
2006	-42
2007	-48
2008	-218
2009	3
2010	-56
2011	-146
2012	-203
2013	-86
2014	-13
2015	220

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Banco de Información Económica. (2016).

El aumento de este impuesto se debió a que la baja de la cotización internacional del petróleo crudo y sus derivados no se trasladó a los precios nacionales al menudeo de estos productos. Los consumidores de gasolinas y diésel financiaron en parte el efecto que causó la caída del precio internacional del crudo en los ingresos de la Federación.

Es decir, se sustituyeron parcialmente los ingresos del Gobierno Federal constituidos por el pago de derechos que se aplican a la explotación del patrimonio nacional, por el pago de impuestos indirectos de impacto regresivo, a transacciones de combustibles para uso final y productivo. Lo anterior crea o agudiza tensiones sociales y políticas entre consumidores de energía y autoridades que buscan suplir la merma de la base gravable de propiedad colectiva por la individual de los consumidores de combustibles.

Orden jurídico e institucional reformado

Los cambios constitucionales de diciembre de 2013 en materia energética encomendaron a los Poderes Ejecutivo y Legislativo llevar a cabo, en dos años, un conjunto de actividades que permitieran disponer del marco jurídico e institucional requerido para que el sector energético operase en un régimen de mercados competitivos y abiertos. El Estado asumiría facultades de regulación y promoción y, además, se le dotaría de capacidades para operar, sin exclusividad, empresas productivas del Estado, sujetas a acatar las reglas del mercado y de la competencia.

Los mandatos constitucionales se cumplieron en los plazos establecidos, con excepción de algunos de ellos, entre los que destacan, a la fecha, la adecuación del marco jurídico ambiental a las nuevas disposiciones en materia de energía, la reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la dotación de autonomía financiera a ambas empresas.

Otras disposiciones dieron lugar a instituciones que no funcionan para lo que fueron constituidas, ya sea porque circunstancias no previstas modificaron el entorno de operación —como es el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, creado para financiar el desarrollo de largo plazo con ingresos petroleros— o porque no fue posible

dotar a las instituciones nuevas o reformadas de los recursos técnicos y humanos necesarios para su cabal funcionamiento. Un ejemplo es la insuficiente fortaleza de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para conocer mejor y evaluar la riqueza petrolera puesta a subasta y con esa base configurar mejores y más precisos términos de licitación.

Con sus virtudes y deficiencias, el orden jurídico e institucional reformado inició en 2016 la etapa de aplicación. La finalidad propuesta es instalar y poner en operación los mercados de hidrocarburos y electricidad, así como las demás actividades contempladas en la reforma. La expectativa es, entre otras, revertir la pérdida de dinamismo de la oferta interna de hidrocarburos, establecer precios competitivos a favor de los consumidores y cubrir requisitos de calidad de los energéticos, en congruencia con las necesidades de los usuarios y en acato a las metas formuladas y compromisos asumidos por el gobierno en materia de energía.

Se prevé establecer mercados abiertos de transformación industrial e infraestructura de hidrocarburos mediante la inversión privada y la participación de los particulares en áreas que solían estar a cargo exclusivo de Pemex. En los hechos, el énfasis ha recaído en las inversiones necesarias para viabilizar la importación de gas natural y petrolíferos. Se han iniciado también las primeras acciones y la subasta de mercados para la generación y comercialización de electricidad.

Extracción y exploración a cargo de PEMEX

Los cambios constitucionales establecieron que los hidrocarburos alojados en el subsuelo, cuya propiedad corresponde a la Nación, serían explotados por empresas productivas del Estado (EPE), mediante la asignación de campos petroleros y áreas de trabajo, o por los particulares, mediante el mecanismo de subastar, adjudicar y suscribir contratos de licencia, utilidad o producción compartidas, de servicios o de otras modalidades que se acuerden.

Por lo que hace a la extracción de hidrocarburos a cargo de PEMEX, en marzo de 2014 se hizo de conocimiento público la solicitud que turnó a la SENER para recibir en asignación campos petroleros en producción que alojaban el 83% de las denominadas reservas 2P (suma de las reservas probadas y las probables), con la inclusión del total de las primeras. En agosto del mismo año, se dio a conocer que la Secretaría de Energía (SENER) respondió favorablemente a la petición, en virtud de lo cual PEMEX debió recibir los títulos para la extracción de hidrocarburos en los campos asignados. Esto es, con esta decisión se confió a la EPE el futuro de extracción de los hidrocarburos del país, al menos en el horizonte de la próxima década. Ello es así porque la asignación referida incluyó, conforme a los anuncios oficiales, el total de las reservas probadas y una proporción significativa de las probables, suficiente para cubrir al menos diez años de extracción, al ritmo actual³. Transcurrido el período en que el nivel de extracción de PEMEX se base en las reservas 2P que se le asignaron en la ronda cero, la EPE bien podría convertirse en un participante más en la industria del petróleo en México.

No es de dominio público la información sobre los programas de trabajo y presupuestos de inversión y gasto comprometidos por PEMEX al recibir los títulos de asignación para extracción. Tampoco es conocido el grado de avance en la ejecución de los mismos. No se dispone, por tanto, de información para evaluar los resultados esperados respecto a la producción de hidrocarburos y el reemplazo de reservas provenientes de los campos asignados.

Puede preverse, por diversos indicadores, que la empresa enfrenta serios obstáculos para cumplir los compromisos de extracción asumidos al otorgarle las asignaciones. Entre esos indicadores se encuentra la astringencia presupuestal y financiera a la que se ha visto sometida en los últimos dos

³ En los términos del anuncio oficial, "un volumen de 20,589 mmbcpe de reservas probadas y probables (2P), es decir, prácticamente el 100% del volumen solicitado. Esto equivale a 15.5 años de producción, considerando el nivel de producción actual de 2.5 mbd". (SENER, 2015b).

años; la obligación de aplicar los recortes presupuestales decididos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 2015 y 2016, y la precariedad de su situación financiera caracterizada por pasivos contables muy superiores a sus activos, entre otros.

La solicitud de asignaciones de PEMEX de marzo de 2014 incluyó, además de campos petroleros para extracción, áreas para explorar recursos prospectivos por descubrir con la finalidad de incrementar las reservas de hidrocarburos de la Nación. La SENER accedió a otorgar una fracción reducida de las áreas incluidas en la solicitud, a diferencia de lo sucedido en los campos para extracción.

En concreto, se asignaron a PEMEX áreas con un potencial de recursos prospectivos de 23,477 Mbpe, divididos en recursos convencionales (terrestres y aguas someras y profundas) y no convencionales (lutitas o *shale*). El volumen asignado es reducido, si se compara con el registro nacional de estos recursos a cargo de la CNH: 35% de los convencionales y 9% de los no convencionales. En otras palabras, se reservó para los particulares dos tercios de los llamados recursos prospectivos convencionales y nueve décimas de los no convencionales⁴.

No se dispone de la información necesaria para evaluar la eventual contribución de estas asignaciones al aumento de las reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación. Además de riesgos e incertidumbres de naturaleza geológica, técnica, económica y comercial propios de esta actividad, se desconocen los programas de trabajo e inversiones que debió comprometer PEMEX al serle otorgados los títulos de asignación correspondientes, y menos aún se conoce la evolución del financiamiento y gasto asociado a esos programas. En estas condiciones, puede preverse que concluidos los plazos para realizar los programas de exploración comprometidos —tres años con posible prórroga de dos más, según el transitorio 6

⁴ La información oficial indica que, de los recursos prospectivos, se asignó “el 68% de lo solicitado, lo que equivale a un poco más de 16 años de producción”. (SENER, 2015/b).

del decreto de reforma constitucional— las asignaciones para exploración afectadas se reviertan al Estado (Diario Oficial de la Federación, 2013).

En términos de horizonte temporal e importancia cuantitativa de estos recursos, es razonable inferir que el impacto en las reservas sería en el largo plazo, no antes de una década, y la contribución al reemplazo de reservas probadas sería inferior a las necesidades de reposición de las mismas.

Extracción y exploración a cargo de particulares

La SENER publicó en 2015 el Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019, a fin de subastar, entre empresas nacionales y extranjeras, contratos para extraer y explorar hidrocarburos en campos y áreas no incluidos en las asignaciones a Pemex, o en los que ésta decida convertir al régimen de contratos, previa autorización oficial (SENER, 2015c).

El potencial de hidrocarburos para extracción incluido en el Plan es de 68,204 Mbpe. La cifra corresponde a la estimación del volumen remanente de reservas 3P en campos no asignados a PEMEX, definido como la diferencia entre el volumen original de reservas y la extracción acumulada desde que se inició la actividad extractiva. La cuantificación del potencial de extracción sujeto a licitación, como se consigna en el Plan, “refleja el potencial que existe en cada campo independientemente de si la producción resulta técnica o económicamente viable” (SENER, 2015c).

El potencial de recursos prospectivos a licitar para exploración petrolera es de 39,255 Mbpe, de los cuales 37% son de explotación convencional y 62% no convencional. En ambos casos, como en el de las asignaciones a PEMEX, no se dispone de información suficiente para valorar la certeza y probabilidad de éxito de la exploración en las áreas sujetas a licitación.

El potencial prospectivo abierto a

exploración y extracción por la reforma energética en México supera, de acuerdo con las estimaciones oficiales citadas, los 112,000 Mbpe, volumen que comprende recursos convencionales y no convencionales. El *US Geological Survey* (USGS) calculó a comienzos del decenio que en las provincias petroleras de América del Norte —con exclusión de las de Estados Unidos— existe un potencial de recursos de hidrocarburos convencionales no descubiertos por 115,000 Mbpe, sobre todo en la región ártica. Las estimaciones equivalentes se sitúan en 188,200 Mbpe para América Latina y el Caribe y en 142,100 Mbpe para el África Subsahariana (USGS, 2012). Como resulta evidente la magnitud de la apertura mexicana no queda muy lejos de las fronteras por explorar que aún existen en el hemisferio occidental y en el África al sur del Sahara.

Al cierre de agosto de 2016 se han lanzado cuatro convocatorias de licitaciones de la Ronda Uno, tres han sido concluidas y la cuarta se encuentra en proceso de realización. Las tres primeras, dieron lugar a la suscripción de 30 contratos de producción compartida y de licencia, con 19 licitantes individuales o en consorcio. Los contratos se han suscrito a 25 y 30 años, prorrogables por 5, y cubren campos y áreas terrestres y marinas en aguas someras. La tercera de las convocatorias incluye campos terrestres en producción que originalmente le fueron asignados a PEMEX en la ronda cero en calidad de resguardo temporal, según se dio a conocer posteriormente. Los volúmenes de reservas y recursos prospectivos involucrados en estas convocatorias son marginales, lo mismo que la expectativa de que contribuyan significativamente a la extracción y adición de reservas.

La cuarta licitación de la ronda uno, en proceso en 2016, incluye la subasta de 10 áreas contractuales de exploración en aguas profundas del Golfo de México, para la suscripción de contratos de licencia a 35 años, prorrogables a 50. A diferencia de las tres anteriores, el volumen y la expectativa del potencial exploratorio son significativos, involucra recursos prospectivos de 3,910 Mbpe.

También han sido publicadas las dos primeras convocatorias de la ronda dos, para la subasta de áreas exploratorias marinas (aguas someras) y doce bloques terrestres, con potenciales prospectivos de 1,587 y 643 Mbpe, respectivamente. La emisión de ambos fallos se tiene prevista para el primer semestre de 2017.

En adición a las licitaciones consideradas en el Plan Quinquenal, la legislación contempla la posibilidad de que campos y áreas asignados a PEMEX puedan migrar al régimen de licitación de contratos de asociación con particulares, mediante el mecanismo comúnmente denominado *farm-out*. En junio de 2016 el Gobierno anunció la conversión al régimen de contratos de licencia de dos bloques asignados a PEMEX en el Cinturón Plegado Perdido, en condiciones análogas a lo que establece la cuarta convocatoria de la ronda uno para la exploración y extracción en aguas profundas del Golfo de México. El contrato en subasta incluye los dos bloques asignados y, en particular el campo Trión-1, áreas en las que PEMEX ha desarrollado sus más importantes trabajos exploratorios en aguas profundas. Se estima que las reservas probadas, posibles y probables (3P) ascienden a 482 Mbpe.

En suma, con la aprobación de la reforma energética, los poderes Ejecutivo y Legislativo modificaron, a partir de diciembre de 2013, el marco jurídico e institucional que rige al sector. El nuevo orden quedó instalado y se inició su proceso de aplicación, con la presencia de retrasos y dificultades adicionales derivadas de factores externos no previstos. Uno de los propósitos fundamentales de la reforma es precisamente la creación de condiciones para superar o encarar de manera distinta la crisis estructural del sector y cumplir con objetivos de desarrollo. Con la información disponible es incierto precisar el horizonte y la viabilidad de alcanzar los resultados propuestos. Pero incluso en caso de se hagan realidad los escenarios formulados por el gobierno en las prospectivas de energía 2015-2029, es incierto que se puedan cubrir los objetivos de desarrollo en materia de energía segura, asequible y sustentable.

La energía y los ODS 2030

En este apartado se plantea la visión formulada por el Gobierno Federal sobre la evolución previsible de los mercados de energía en el horizonte de la próxima década y media, a la luz de los resultados que se espera alcanzar con la instauración del nuevo orden jurídico e institucional derivado de la reciente reforma energética; se examinan los objetivos de desarrollo sostenido, incluyente y sustentable en materia de energía, establecidos por la comunidad internacional para el año 2030, y se analiza la medida en que los resultados de instrumentar esa visión oficial dotan al país de la seguridad requerida en la disponibilidad, uso y transformación de la energía necesaria para cumplir los ODS 2030.

Propósitos y planteamientos oficiales a 2030

El Gobierno Federal publicó recientemente varios documentos de prospectiva sobre el suministro y uso de energéticos en el país en el período 2015-2029. En los documentos —contenidos en el portal de la SENER— se formulan varios escenarios a partir de supuestos sobre la puesta en práctica del orden jurídico e institucional reformado, de la respuesta que se espera obtener de los particulares como reacción a los estímulos de ese nuevo orden y del atractivo que significará para los empresarios nacionales y extranjeros la inversión en el sector energético mexicano. Esos documentos se refieren a los mercados de petróleo, gas natural, petrolíferos, electricidad y las fuentes de energía renovable para generación de electricidad y otros usos. Se sintetizan en este apartado las premisas y supuestos considerados en la formulación y la forma en que éstos inciden en la matriz energética del período proyectado.

La primera premisa es que la visión gubernamental a 2030 se basa en la inquebrantable convicción de que la reforma energética atraerá inversiones, tecnología y capacidad empresarial para asumir riesgos en la extracción y exploración de hidrocarburos,

incluso en provincias petroleras que hasta ahora no se han explotado y aún no se conocen por completo. Entre muchos otros resultados positivos, disminuirá la insuficiente reposición de reservas, al tiempo que se mejora el ritmo de aumento de la extracción, y se alcanzan resultados de éxito geológico, técnico y económico en la extracción y exploración de reservas remanentes y recursos prospectivos por descubrir, en los términos consignados en el Plan Quinquenal de Licitaciones.

La información de las prospectivas oficiales permite hacer inferencias sobre la evolución previsible de las reservas probadas de hidrocarburos, con base en los supuestos considerados en esas prospectivas y en la información actualizada que ofrece la CNH para 2015. Esta inferencia es necesaria porque las prospectivas carecen de precisión en esta materia. En el escenario denominado mínimo, las reservas se reducen 20% entre principios de 2015 y 2030, al pasar de 13,017 a 10,292 Mbpe, cálculo que resulta al ajustar y completar la información de las prospectivas con la actualizada que proporciona la CNH (cuadro 14).

Se espera que la producción de gas natural aumente casi 47% en el período de referencia. Esta cifra no resulta compatible con las estimaciones sobre evolución de las reservas, incluso si se considera el escenario denominado máximo.

Una segunda premisa de las prospectivas oficiales es que la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad será suficiente en cantidad, calidad y precio para cubrir los requerimientos del consumo nacional. Los supuestos son que su crecimiento anual será de 3.5%; el de la población inferior al registro histórico, y el del PIB de 4% anual. Ello significaría una reducción de la intensidad energética en lo que hace a la generación de electricidad.

Cuadro 14. Reservas probadas de hidrocarburos, 2015 – 2030 (Millones de barriles de petróleo equivalente)

Años	Reservas (1 - Ene)	Descubrimientos	Extracciones	Reservas (1 - Ene)
	Información del documento de Prospectivas			Ajuste con información actualizada de la CNH
2015	13,017	107	1,255	13,017
2016	11,869	282	1,291	10,243
2017	10,859	331	1,272	9,234
2018	9,918	484	1,246	8,292
2019	9,156	1,096	1,268	7,530
2020	8,984	1,190	1,282	7,358
2021	8,892	1,311	1,274	7,267
2022	8,929	1,397	1,279	7,303
2023	9,047	1,466	1,220	7,421
2024	9,293	1,537	1,172	7,667
2025	9,658	1,552	1,170	8,032
2026	10,041	1,583	1,193	8,415
2027	10,431	1,641	1,176	8,805
2028	10,896	1,639	1,173	9,270
2029	11,362	1,717	1,161	9,736
2030	11,917			10,292

Fuente: Elaboración propia con información de SENER, Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos, 2015- 2029, y CNH, "Resolución CNH.03.001/16 por la que la CNH consolida y publica los valores de las reservas probadas (1P) de hidrocarburos de la Nación", 31 de marzo de 2016.

A fin de disponer de los volúmenes requeridos de electricidad se espera que los particulares, principalmente, lleven a cabo inversiones en nuevas plantas que amplíen la capacidad instalada de generación en 60 gigawatts (GW) (35% de fuentes renovables, 7% de energía nuclear y el restante 58% de fuentes fósiles, básicamente gas natural). Al mismo tiempo, se tiene previsto retirar plantas en operación con capacidad de 15 GW que generan electricidad de manera ineficiente a base de petrolíferos y carbón. Con las adiciones y retiro de instalaciones, la capacidad instalada neta aumentará de 65 a 110 GW, entre 2014 y 2029, un crecimiento anual de 3%. Se proyecta que la generación se incremente anualmente en 3.6%; de 301 a 470 Terawatts-hora (TWh) (cuadro 15).

La adición y retiro de instalaciones descansa en varios criterios entre los que destaca minimizar costos y reducir las emisiones de GEI. El peso específico del costo y eficiencia térmica de los combustibles desempeña un

rol importante en la decisión estratégica.

Los supuestos sobre los que descansa la elaboración de las prospectivas sitúan al gas natural como el combustible más atractivo, de modo tal que gradualmente se amplíe su participación como la principal fuente de energía en la generación de electricidad.

En efecto, entre los supuestos se asume que los precios del gas aumentarán a menor ritmo que los del petróleo, los petrolíferos y el carbón. Se establece, por ejemplo, que entre 2015 y 2029 la cotización del crudo mexicano crecerá 40% más que la del gas natural. Este supuesto otorga al uso del gas natural ventaja relativa respecto a otros combustibles, lo que aunado a su eficiencia térmica y menor impacto en la emisión de GEI, lo convierten, dentro de esa estrategia, en una vía esencial para cumplir las metas de reducción de emisiones.

Cuadro 15. Capacidad y generación de electricidad

Fuente de energía primaria	Capacidad instalada (GW)				Generación (TWh)	
	2014	Nuevas plantas 2014-2029	Retiro de plantas 2014-2029	2029	2014	2029
Total	65	60	15	110	301	470
Gas natural	23	26	2	47	150	258
Otros fósiles	25	9	13	21	90	55
Nuclear	1	4	0	5	10	39
Renovables	16	21	0	37	51	118
Total	65	60	15	110	301	470
Convencional	48	27	15	60	240	269
Limpias	17	33	0	50	61	201
Estructura en porcentos						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gas natural	35.6	43.3	13.3	42.9	49.8	54.9
Otros fósiles	38.6	15.0	86.7	19.2	29.8	11.6
Nuclear	2.1	6.7	0.0	4.9	3.2	8.2
Renovables	24.6	35.0	0.0	33.6	17.1	25.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Convencional	73.8	45.0	100.0	54.5	79.8	57.3
Limpias	26.2	55.0	0.0	45.5	20.3	42.7

Fuente: Elaboración propia con información de SENER, Prospectiva del sector eléctrico, 2015- 2029.

Las otras vías son el retiro de plantas de generación de electricidad ineficientes y contaminantes, una mayor participación de la energía nuclear y el incentivo a ampliar el uso de fuentes renovables de energía. Con ello se pretende cumplir la meta de lo que la legislación mexicana denomina generación mediante fuentes de energía limpias, al pasar de 20% en 2014 a 43% en 2029 (cuadro 15).

Una tercera premisa es que la apertura de los mercados nacionales a la competencia externa impulsará las actividades de refinación, de proceso de gas y de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos. Una primera consecuencia que se refleja en las prospectivas es la ampliación significativa de inversiones en infraestructura para importar petrolíferos y gas natural, más que para realizar actividades de transformación industrial de hidrocarburos, las que no se examinan. Se prevén inversiones marginales para mejorar el uso de la capacidad instalada de refinación.

Una cuarta y última premisa es que las importaciones de energía, particularmente gas natural y petrolíferos (gasolinas, diesel, gas LP, turbosina, etc.) se constituyen en el eje de ajuste de la matriz energética para cubrir los requerimientos previsibles del mercado nacional de electricidad y combustibles. Se estima que las importaciones de energía aumentarán 1.4% anual en el lapso 2015-2029, en tanto las exportaciones disminuirán 0.5% anual. No se encuentran en las prospectivas consideraciones sobre la viabilidad de esa estrategia; el desempeño del sector para conciliar objetivos de seguridad energética, acceso a la energía y sustentabilidad; las eventuales repercusiones en finanzas públicas, mercado cambiario y relaciones comerciales externas; y por último, la inserción del país en el proceso mundial de transición energética.

La convocatoria de las Naciones Unidas ODS2030

Los ODS en el horizonte de 2030, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, aluden a objetivos relacionados con acceso equitativo a la energía, seguridad energética y sustentabilidad ambiental.

Estos objetivos pueden verse como requisitos transversales, necesarios para el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo como el de garantizar la disponibilidad de agua (ODS 6); promover el crecimiento económico, el empleo y el trabajo adecuado (ODS 8); modernizar la infraestructura, promover la industrialización y fomentar la innovación (ODS 9), y lograr que los sistemas de transporte propicien el crecimiento de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ONU, 2015).

El objetivo de acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos (ODS 7), plantea metas de universalidad en los servicios energéticos, en la participación de las fuentes renovables de energía y en la mejora de la eficiencia energética.

El suministro y uso de energía con apego a criterios de sustentabilidad ambiental constituye, al igual que la seguridad energética, un requisito de alcance transversal para combatir el cambio climático y sus efectos, abatir la contaminación regional y local y preservar la biodiversidad (ODS 13).

En convergencia a la propuesta de objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, el *World Energy Council* (WEC) destaca el imperativo de conciliar las tres dimensiones mencionadas del desempeño energético:

1. Seguridad energética: Gestión efectiva de la oferta primaria de energía de fuentes nacionales y externas, confiabilidad de la infraestructura energética, y capacidad de los proveedores de energía para satisfacer

la demanda presente y futura;

2. Equidad de acceso a la energía: oferta de energía accesible y asequible para el conjunto de la población; y,
3. Sustentabilidad ambiental: avances continuados de la eficiencia energética, tanto del lado de la oferta como de la demanda, y expansión de la oferta de energía proveniente de fuentes renovables y otras bajas en carbono (WEC, 2015).

El WEC elabora desde 2011 índices de desempeño energético por países con una metodología común, desglosados en las tres dimensiones constitutivas de lo que denomina el “trilema energético”. En 2015 el índice ubicó a México en el sitio 55, dentro de los 130 países para los que se calcula. Un año antes México había ocupado la posición 37. El descenso afectó las tres dimensiones: pérdida de 7 posiciones en seguridad, de 18 en acceso, y de 6 en sustentabilidad (cuadro 16).

Cuadro 16. Posición de México en el índice de desempeño energético (Lugar entre 130 países)

Años	Total	Seguridad	Equidad	Sustentabilidad
2011	51	28	62	71
2012	49	35	52	73
2013	38	29	47	75
2014	37	30	43	74
2015	55	37	61	80

Fuente: World Energy Council, Energy Efficiency Indicators database. (2016).

Seguridad energética

Para medir la seguridad energética en un momento determinado y apreciar su evolución en el tiempo, el Consejo Mundial de Energía propone indicadores entre los que se encuentran los siguientes:

- Relación entre la producción y el consumo de energía;

- magnitud de la cobertura de los inventarios de petróleo y petrolíferos;
- importaciones o exportaciones netas de petróleo y petrolíferos;
- diversificación de las fuentes de energía para generación eléctrica y
- magnitud y distribución de las pérdidas como porcentaje de la generación.

Quizá el indicador más importante de la futura seguridad energética de un país cuyas demandas de energía primaria son cubiertas a partir de sus propios recursos de hidrocarburos —como todavía es el caso de México— sea la relación entre producción y reservas de hidrocarburos, expresada en el número de años en que las reservas probadas permitirían sostener los actuales volúmenes de producción.

Hacia principios del siglo, las reservas probadas de hidrocarburos se estimaban en 25,070 Mbpe, que permitían cubrir 17.9 años de producción (1,404 Mbpe en 2000). Para 2010 las reservas probadas habían descendido a 13,992 Mbpe y la tasa de cobertura, habida cuenta de una producción de 1,397 Mbpe, había caído a sólo 10 años (cuadros 3 y 4). El rápido descenso de las reservas se agravó a lo largo de 2015, pues pasaron de 13,017 a 10,243 Mbpc y la tasa de cobertura se abatió a 8.2 años. Este lapso de vida de las reservas, como a veces se le denomina en los informes de PEMEX, no es confortable desde el punto de vista de la seguridad energética.

No lo es, además, si se considera el componente exportado de la extracción de crudo, que suele situarse alrededor de la mitad de ésta. Véase el caso de Canadá, cuyas reservas en 2014 se cuantificaron en 172,900 Mbpe —cerca de 13 veces las de México— y que en ese año extrajo, 4,292 miles de barriles diarios (mbd) (el 0.9% de sus reservas)—frente a una extracción en México equivalente al 9% de las reservas.

La relación entre extracción y reservas de Estados Unidos (8.6% en 2014) es similar a la de México, aunque el país que define en buena parte 'las mejores prácticas internacionales de la industria' —tan reconocidas en México— continúa siendo un importador neto de crudo a pesar de la veloz expansión reciente de su producción interna. El sesgo exportador de la industria en México afecta de manera directa la seguridad energética del país.

En otras palabras, la declinación de la relación entre reservas y producción no se explica por un rápido crecimiento de esta última —como ocurrió en el pasado y ha sido el caso en diversos otros países exportadores. Se explica, más bien, por la insuficiencia de los recursos destinados al descubrimiento de reservas y por el bajo rendimiento relativo de las inversiones dedicadas a exploración y desarrollo de campos. Como se advierte, no es propiamente alentador el comportamiento reciente de las reservas probadas de hidrocarburos, indicador central de la seguridad energética de una nación que se estructuró históricamente como dependiente del abasto de hidrocarburos.

La lectura externa no es muy diferente. El WEC señala: "El comportamiento del país — un exportador neto de energía— en materia de seguridad energética empeora ligeramente conforme se modifica la relación entre producción y consumo" (WEC, 2015).

Otro indicador importante de la seguridad energética de un país es la suficiencia de la producción nacional en el consumo de combustibles, especialmente respecto a sus principales fuentes de energía, en el caso de México los hidrocarburos.

Excepto en combustóleo, la suficiencia del abasto nacional de combustibles derivados del petróleo se deterioró severamente: en 2015 solo cubrió el 55% de las gasolinas, 66% del diesel y 63% del gas LP (cuadro 17).

Cuadro 17. Consumo aparente de petrolíferos* y gas natural (Millones de barriles de petróleo equivalente)

	Años	Gasolinas	Diesel	Combustóleo	Coque	Gas LP	Gas natural
Producción	2005	160.0	103.0	126.0	7.6	55.7	224.6
	2010	152.9	98.1	122.4	7.1	54.0	237.9
	2015	139.8	103.1	92.5	14.2	43.3	241.2
Exportaciones	2005	24.0	0.3	0.3	0.7	0.4	1.5
	2010	20.6	0.5	46.4	0.2	0.0	5.0
	2015	19.4	2.6	48.3	0.0	0.0	0.8
Importaciones	2005	58.0	6.9	9.5	11.5	16.4	53.0
	2010	124.5	40.6	4.2	13.6	20.0	94.6
	2015	132.5	55.5	6.6	14.8	25.9	191.0
Consumo aparente	2005	194.0	109.7	135.2	18.4	71.6	276.0
	2010	256.8	138.3	80.1	20.5	74.0	327.5
	2015	252.9	156.0	50.8	29.0	69.2	431.4
Suficiencia (%)	2005	82.5	93.9	93.2	41.5	77.7	81.4
	2010	59.5	71.0	152.7	34.8	73.0	72.6
	2015	55.3	66.1	182.0	48.9	62.6	55.9

*Excluye turbosina.

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética. (2016).

En el caso del gas natural la situación no es diferente: la cobertura de la demanda interna con producción nacional ha disminuido en forma consistente en el presente decenio. Cubría en su inicio 73% y en 2015 sólo el 56% (cuadro 17). Como era de esperarse, es cada vez mayor la dependencia del gas natural importado, convertido, como ya se ha dicho, en eje central de la expansión de la generación eléctrica.

Para definir la prospectiva 2015-2029 de la oferta nacional de hidrocarburos, la SENER pidió a la CNH la elaboración de dos escenarios “con el objetivo de dejar de presentar un escenario determinístico y, en cambio, mostrar una banda en la cual, se estima, puedan situarse los niveles de producción hacia el futuro. Estos dos escenarios se elaboraron considerando el Plan Quinquenal de Rondas de Licitación 2015–2019”, ya citado. “La producción de los campos incluidos en las sucesivas rondas de licitación fue sumada a la producción de PEMEX de la siguiente manera: en 2016, los de las rondas 2, 3 y 4; en 2017, los de las rondas 3 y 4; en 2018, los de la ronda 4, y a partir de 2019 la producción de todos los campos disponibles” (SENER, 2015d). Considerando que sólo en agosto de 2016 se concluyó la

firma de contratos con los adjudicatarios de las tres primeras licitaciones de la ronda uno, este criterio de suma de producción parece apresurado.

La prospectiva apunta a la prolongación de las tendencias que han marcado la producción petrolera en los últimos años, según el escenario mínimo, y a su reversión histórica, de acuerdo al máximo. La diferencia de comportamiento entre los dos escenarios es notable. El mínimo supone una trayectoria prácticamente horizontal de la curva de extracción hasta 2022, una caída del orden del 10% en los dos años siguientes y una estabilización en este nivel reducido por el resto del lapso de prospectiva, con lo cual al final del horizonte considerado el volumen de extracción resulta inferior al actual.

En cambio, el escenario máximo apunta a un muy rápido crecimiento en los primeros siete años, seguido de una estabilización fluctuante al alto nivel alcanzado en la segunda mitad del período. El crecimiento, no obstante, resulta insuficiente para alcanzar al final del lapso de proyección la meta de la reforma energética propuesta para 2025. Obsérvese además que ambos escenarios se formulan

con base en cifras de reservas probadas estimadas a fines de 2014, que como se hizo notar con anterioridad, estuvieron sujetas a un desplome de 22% en el transcurso de 2015.

A diferencia del mínimo, el escenario máximo de producción de crudo supone una menor caída de la extracción proveniente de las asignaciones otorgadas a PEMEX y una contribución creciente de las originadas en los contratos con particulares, que alcanza el 46% del total en 2029.

La prospectiva de la demanda de gas natural es la misma en los dos escenarios (tasa anual de crecimiento de 2.5%), la oferta en cambio ofrece diferencias de fondo. La dependencia relativa del gas de importación en el escenario mínimo se eleva en forma constante a lo largo de los tres lustros hasta llegar al 65%, y en el máximo se mantiene prácticamente invariable respecto al nivel actual de 39.7% (SENER, 2015e).

Otro combustible de demanda moderadamente creciente es el gas licuado de petróleo. Se prevé que entre 2015 y 2029 la demanda nacional crezca a una tasa media anual de 0.8% y la oferta nacional decrezca en -0.2% al año, por lo que la participación del gas LP de importación ganará mayor importancia en la satisfacción de la demanda. La parte de las importaciones en el mercado de gas LP, de acuerdo con la prospectiva, aumentaría casi diez puntos porcentuales: de 29.2% en 2014 a 38.2% en 2029.

En suma, en el período de prospectiva, a pesar de los esfuerzos esperados en la incorporación de reservas y en la relativa contención de la demanda nacional de combustibles, la dependencia respecto de las importaciones de hidrocarburos impedirá un mejoramiento sustancial de la seguridad energética del país.

En el subsector de generación eléctrica la situación ha solido examinarse desde un punto de vista diferente, al manejar como indicador central de la seguridad de abasto el margen de reserva. Es evidente que, para

ser un indicador efectivo de seguridad de suministro, el margen de reserva requiere que la capacidad de generación efectiva en que se apoya lo sea de manera efectiva —si se admite la redundancia. Cuando el funcionamiento de la capacidad de generación depende, en medida creciente, de combustibles importados, con las incertidumbres asociadas a su disponibilidad, el margen de reserva resulta menos tranquilizador. Al menos en una ocasión, desde 2004, el margen de reserva operativo se situó por debajo del nivel mínimo deseable. No existen garantías de que ello no volverá a ocurrir.

A lo largo del período prospectivo, a 2029, “se espera que el gas natural sea el combustible que más participación tenga en la generación eléctrica con un promedio de 77.2% del total” (SENER 2015e). En este sentido, la mayor parte de la generación continuará dependiendo de un combustible, el gas natural, que deberá provenir de la importación. En otras palabras, más que una transición a fuentes de energía distintas de los hidrocarburos, la prospectiva del sector eléctrico plantea una transición, dentro de los hidrocarburos, hacia el gas natural.

Metas para garantizar el acceso a la energía (objetivo 7)

El ODS 7 de la ADS 2030 reclama garantizar que la energía sea asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Para ello se consideran tres metas y sus correspondientes indicadores:

- **Meta 7.1:** Garantizar el acceso universal a los servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Indicadores 7.1.1 y 7.1.2: Proporción de población que tiene acceso a la electricidad y a fuentes primarias de energía limpia, respectivamente.
- **Meta 7.2:** Aumentar considerablemente la participación de energía renovable

en las fuentes energéticas. Indicador 7.2.1: Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía.

- **Meta 7.3:** Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. Indicador 7.3.1: Intensidad energética en función de la energía primaria y el PIB.

Por su parte, el WEC considera que la equidad en el acceso a la energía en México es la dimensión del desempeño energético más inestable y de mayor deterioro reciente, dentro de las tres que incluye el índice del trilema energético. En efecto, el país ocupó el lugar 62 en desempeño energético en 2011 y dos años después mejoró su situación hasta ubicarse en el sitio 47; sin embargo en 2015 había descendido nuevamente al 61, con tendencia hacia un continuado deterioro. Al respecto, el propio WEC comenta: “[Como la seguridad energética,] la equidad en el acceso a la energía también se deteriora, pues la gasolina se encarece, si bien la calidad del suministro eléctrico se mantiene estable (WEC, 2015).”

El concepto de energía asequible a que se refieren el objetivo 7 y el índice del WEC se maneja en un sentido amplio: en términos de acceso físico a los suministros y en términos económicos, es decir, en relación a su costo.

Accesibilidad económica

Un primer elemento a considerar en la evaluación de asequibilidad y equidad de acceso a la energía en México es el relativo al costo de las gasolinas y el diésel utilizados en el autotransporte. Ya se ha hecho notar que, en el decenio a 2014, se registró una caída en la oferta de ambos combustibles derivada de la producción nacional, más considerable en el caso de la gasolina que en el del diésel. La demanda de ambos, por el contrario, observó una tendencia creciente sostenida, con leves

fluctuaciones interanuales y caídas sucesivas de la de gasolina en los dos últimos años del período. Para el conjunto de éste (2004-2014), la tasa media anual de crecimiento fue de 2% para la gasolina, 2.9% para el diésel y 2.3% para ambos. En el lapso, el volumen de la demanda de diésel pasó de alrededor de un tercio a poco más de dos quintos de la de gasolina. Se señaló también que el déficit de la producción frente a la demanda se cubrió con importaciones crecientes que, en el último año, equivalieron a casi la mitad (47.3%) de la demanda, en el caso de la gasolina, y a menos de un tercio (31.7%) en el del diésel.

Los precios al público de los combustibles automotrices han mantenido una tendencia al alza, más acelerada en los últimos años. Los aumentos de mayor consideración, a partir del ajuste practicado en 2009, han correspondido al diésel; entre los dos tipos de gasolina, la de menor octanaje y mayor demanda (magna) registró las mayores alzas⁵.

El precio de la gasolina magna en México en 2014, convertido a dólares de EUA con el tipo de cambio promedio utilizado por PEMEX en sus estados financieros, resulta de 0.87 dólares por litro. Una comparación internacional, del Banco Mundial, lo sitúa, para el mismo año, en 1.07 dólares. Es el segundo más bajo de los precios que aparecen en dicha comparación⁶.

Los impuestos a la gasolina suelen ser elevados, dada la baja elasticidad-precio de la demanda del combustible, y representar una parte importante del precio de venta al público. Un estudio reciente muestra que entre 2013 y 2015 el componente tributario promedio en el precio al público de la gasolina pasó de 45 a 50.4 por ciento en los países de la Organización para la Cooperación y el

⁵ Llenar un tanque de 60 litros de gasolina magna suponía un gasto de 368 pesos en 2004, de 436 pesos en 2008, de 498 pesos en 2010 y de 769 pesos en 2014. Con el ajuste de septiembre de 2016, el costo del tanque se eleva a 839 pesos.

⁶ Suelen ocupar el rango más bajo, inferior a 0.60 dólares por litro, exportadores de petróleo, como Arabia Saudita, Argelia, EAU, Irak, Kuwait y Qatar, entre otros. En el segundo rango, entre 0.60 y 1.09 dólares por litro, acompañan a México países como Angola, Bolivia, Canadá, Colombia, Etiopía, Estados Unidos, India, Indonesia y Sudán. En los rangos más elevados de precio aparecen los países europeos y otros avanzados: el promedio de la OCDE es de 1.77 y de 1.67 dólares el de las naciones de alto ingreso.

Desarrollo Económicos (OCDE). De acuerdo con un cálculo independiente, México estuvo dentro del rango de la OCDE⁷.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014, el ingreso monetario personal mensual medio por remuneraciones al trabajo subordinado ascendió en 2014 a 5,789 pesos. Un perceptor de este tipo de ingreso que adquiriese 60 litros (un tanque) de gasolina magna al mes, con costo de 769 pesos, dedicaría el 13.3% de su ingreso a solventar tal gasto. En 2008, de acuerdo con la encuesta de ese año, la proporción comparable para el perceptor medio fue de 9.1%. En estas condiciones, podría afirmarse que los precios de la gasolina resultan cada vez menos accesibles (INEGI, 2015).

Puede inferirse que también ha aumentado la proporción del ingreso familiar o personal destinada al pago de servicios de transporte de pasajeros y al de los bienes de consumo cuyo precio de venta se ve influido por el costo de los combustibles.

En el período 2004 a 2015 el precio al consumidor de la energía eléctrica siguió una tendencia en general creciente que se detuvo y revirtió en los dos últimos años. Los puntos máximos se alcanzaron entre 2012 y 2014. Una mínima comparación internacional mostraría que en 2015 y con relación a EUA (precios de junio de 2015 reportados por la *US Energy Information Administration*), la tarifa general y la residencial en México son 12.2 y 37.2 por ciento más bajas que las estadounidenses, en tanto que las tarifas comercial e industrial son 76.1 y 24.1 por ciento más elevadas, respectivamente. Los usuarios comerciales e industriales se han quejado tradicionalmente de diferencias tarifarias que afectan su competitividad, sobre **todo en los mercados externos**⁸.

7 En abril de 2016 el gravamen (IEPS + IVA) representó el 52.7% del precio al público del diésel, el 45.1% del de la gasolina magna y el 38.3% del de la prémium. Dado que la menor carga fiscal corresponde al combustible de mayor precio, hay también un elemento de regresividad en el diseño del tributo. (<http://losimpuestos.com.mx/que-impuestos-se-incluyen-en-el-precio-de-la-gasolina/>).

8 Al dar a conocer su visión de la perspectiva económica para 2016, el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, Manuel Herrera, indicó que “es evidente que las

La CFE atribuyó la reducción tarifaria “a la sustitución progresiva de combustóleo y diésel por fuentes de energía de menor costo y más amigables con el medio ambiente, como el gas natural y las energías renovables” (CFE, 2016). El combustóleo sustituido fue de producción nacional y buena parte del gas natural adicional empleado provino de la importación. La mayor generación renovable se dio sólo en la geotermia (+5.1% de 2014 a 2015) y en la eólica, manejada por productores independientes (+14.1%). Entre ambas aportaron el 3.2% de la generación total en 2015. La inversa de este argumento fue invocada para explicar los tres aumentos sucesivos de la mayor parte de las tarifas eléctricas aplicados a lo largo del año en curso.

Accesibilidad física (meta 7.1)

Además de consideraciones económicas y costo de la energía, los indicadores físicos más usuales para cuantificar la meta 7.1 de accesibilidad a la energía eléctrica son la proporción de la población total conectada a la red o con acceso a la energía eléctrica; el tiempo necesario para contratar una nueva conexión, y la duración en el tiempo de las interrupciones del servicio. De dos de estos el Banco Mundial ofrece información en línea que permite observar la posición de México en el contexto internacional (Banco Mundial, 2016).

En cuanto al acceso a la electricidad, expresado como porcentaje de la población, el Banco Mundial señala para México un índice de 99.1 para 2012, 4.1 puntos porcentuales por arriba del correspondiente a 1990⁹. Para numerosos países, tanto avanzados como en desarrollo, se reporta acceso del 100%, desde Albania hasta Venezuela. México se

empresas, particularmente las importadoras, tendrán que aplicar un esfuerzo considerable para mantener bajo control la evolución de sus costos de producción. Para lograrlo es necesario que los precios de insumos básicos continúen a la baja, particularmente los vinculados con la energía eléctrica, un elemento estratégico para la operación de las empresas en México”: http://concamin.mx/?concamin_actividades=conferencia-de-prensa-perspectiva-economica-2016

9 La estadística mexicana, con información de la CFE, muestra un porcentaje de población con acceso a la electricidad de 98.1% en 2012 (y de 98.5% en 2015).

encontraba en 2012 por encima de las medias correspondientes a América Latina y el Caribe (ALC) y a Asia oriental y el Pacífico, pero por debajo de las de la OCDE, los países de alto ingreso y los países de “ingreso medio alto”. De cualquier modo, el margen por cubrir es mínimo y puede señalarse que en muchos casos de demandas dispersas y aisladas, la conexión a la red no constituye la mejor solución. Se requiere un análisis más detallado del objetivo de alcanzar el 100% de cobertura frente a otras alternativas de suministro de energía en el marco de la transición hacia las fuentes renovables de energía.

Aunque la CFE prefiere reportar las variaciones en el número total y las ventas por usuario, más que el porcentaje de población total atendida, recientemente informó, de manera escueta, que “en el período 2004-2014, la tasa de crecimiento [de las ventas por usuario] tuvo una tendencia negativa de -0.8% a nivel nacional, con 5,412.3 Kwh/usuario” (SENER, 2015).

En cuanto al número de “días requeridos para obtener electricidad”, el Banco Mundial señala que en 2015 ascendía a 78.9. Este período es inferior a los de Canadá (137) y Estados Unidos (89.6), pero mucho mayor que el de los vecinos del sureste: Belice (66) y Guatemala (39). Está también por encima de la media para ALC (63.6) y no demasiado lejos del promedio de la OCDE (77).

La reducción del tiempo de interrupción por usuario es el tercer indicador de accesibilidad al servicio arriba mencionado. Al menos tras el inicio de la reforma energética, la CFE lo considera uno de sus seis objetivos estratégicos —junto con las reducciones de costos de generación, de pérdidas de energía, de tarifas de energía eléctrica, de emisiones contaminantes y de riesgo cambiario de la deuda de la empresa— (CFE, 2016). Informa que en 2015 se abatió a 65 minutos, 8% menos que en 2012, cuando se situaba en 70. El indicador se calcula como “tiempo de interrupción sin eventos”, es decir sin accidentes u otros hechos fortuitos que originen la interrupción. Es claro que de

la laxitud o rigor con que se definan tales eventos depende el significado del indicador.

Fuentes renovables de energía (meta 7.2)

El ODS 7, meta 7.2 plantea incrementar considerablemente el uso de fuentes primarias de energía de cero carbono —como, en primera instancia, las fuentes renovables para la generación eléctrica, la industria, el transporte y, en general, las actividades económicas— y alude a la transición energética en su sentido más amplio. Así concebida, ésta dimensión permite atender también objetivos de seguridad energética y mitigación del cambio climático al promover la disponibilidad efectiva de fuentes de energía diversas y abatir la emisión de gases de efecto invernadero.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) dieron a conocer, a finales de 2012, diversos elementos para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo bajo en carbono (SEMARNAT, 2012). Se ofrece un posible punto de partida de los esfuerzos de transición hacia las energías renovables, a partir de una línea base de emisiones de GEI que se desarrolla de 2005 a 2030, con información sobre siete sectores.

En este escenario tendencial se tendría: un incremento de 23% a 2020, en relación a 2006, con el que alcanzarían a 872 millones de mtCO₂e; y, un incremento a 2030 de 40.5% que las elevaría a 996 mtCO₂e. La tasa de crecimiento de las emisiones del sector transporte duplicaría a la de los demás, seguida por las de los sectores de hidrocarburos, generación eléctrica y construcción.

En los tres escenarios de transición para la generación eléctrica, contruidos por la SENER, se espera que la capacidad de generación en 2020 haya crecido 86% sobre la existente en 2011, con un predominio absoluto del gas natural, cuya contribución relativa, en todos los escenarios, es próxima a la mitad de la capacidad total. Los combustibles desplazados serán el combustóleo y otros

hidrocarburos líquidos, cuya participación caería de una cuarta parte en 2011 a menos de una vigésima en 2020. Un elemento sorprendente del segundo escenario es la contribución esperada de la energía nuclear (18.1% en 2020, frente a sólo 3.5% en 2011). Quizá se subestime la resistencia de opinión pública a nuevas centrales o unidades nucleares. También llama la atención que se prevea en los tres escenarios una expansión importante (25%) de la generación a base de carbón, aunque su participación seguiría siendo inferior a una décima de la generación total en 2020.

Por primera vez, sin embargo se plantea, en dos de los tres escenarios, una contribución cercana a la quinta parte de la generación total proveniente de las energías renovables. Este desarrollo de energías renovables permitiría evitar, para 2020, la emisión de 36.45 mtCO₂e, a un costo estimado de 64.9 dólares por tonelada, es decir a un costo total de alrededor de 2,400 millones dólares. El potencial de retiro de emisiones del desarrollo de generación con fuentes renovables equivale, según el estudio, a aproximadamente el 12% del potencial teórico identificado (SEMARNAT, 2012).

Una revisión de los escenarios de transición a 2030 en la generación eléctrica fue difundida por la Secretaría de Energía en las prospectivas del sector que ofreció en 2015 y en un documento adicional sobre promoción de tecnologías y combustibles limpios (SENER, 2016).

Hay diferencias importantes respecto de los escenarios planteados al principio del decenio, pues se prevé una predominancia mucho más marcada del gas natural como combustible preferente y del ciclo combinado como tecnología dominante. En particular:

- El aporte esperado de las energías renovables también es significativamente superior (de 17% en 2014 a 25% en 2029);
- el desarrollo de la energía nuclear es menos importante del previsto inicialmente; y,

- se plantea una reducción más fuerte y más acelerada de los combustibles fósiles convencionales (hidrocarburos líquidos y carbón) (SENER, 2016)

Transcurrida ya la primera parte del segundo decenio del siglo, no existe una visión definida del rumbo que tomará la transición energética en la generación eléctrica durante los próximos quince años, más allá de la firme convicción de hacerla depender de las plantas de ciclo combinado a base de gas natural importado.

Uso eficiente de la energía (meta 7.3)

En lo que hace al uso eficiente y racional de la energía, el ODS7, meta 7.3 plantea de manera específica contribuir a que el conjunto de la comunidad internacional duplique, en el horizonte de 2030, el ritmo de mejora de la eficiencia energética. Esto supone esfuerzos más que proporcionales de aquellos países que, como México, registran un rezago relativo en esta materia. En este mismo sentido, se requiere un esfuerzo mucho mayor en el uso racional de energía, evitando los consumos dispendiosos; cada vez más costosos desde el punto de vista económico, social y ambiental.

La estimación más reciente de intensidad energética en México, como indicador de eficiencia, medida en millares de joules (kJ) por un peso de PIB, indica un valor de 610.5 para 2015¹⁰, el más bajo que se registra en once años. Las variaciones de 2014 a 2015 fueron modestas: el PIB se incrementó en 2.5% y la reducción del consumo nacional de energía fue de sólo 0.4%. De 2012 a 2013, en cambio, ante un alza de 1.4% del producto, el consumo de energía se elevó en 2%, y la intensidad se situó en 667.2 kJ por un peso del PIB. De hecho, con una tendencia en general descendiente, la intensidad energética ha registrado altibajos repetidos en el último

¹⁰ Este cálculo preliminar para 2015 supone un PIB estimado en 14.11 billones de pesos (precios de 2008) y un consumo nacional de energía de 8,613.9 petajoules. Resulta inferior a la cifra definitiva para 2014 (626.8 KJ) y es compatible con la tendencia decreciente del indicador. Sener, Sistema de Información Energética: sie.energia.gob.mx

decenio¹¹.

Energía y sustentabilidad ambiental

Combate al cambio climático

El ODS 13 de la ADS 2030 de Naciones Unidas se refiere a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Reducir la emisión a la atmósfera de GEI por el uso de combustibles fósiles constituye una acción transversal que cubre múltiples ámbitos de la producción y consumo de bienes y servicios.

Desde el enfoque del Consejo Mundial de Energía, la sustentabilidad ambiental es el tercer vértice del trilema. En el informe 2015, el WEC ofrece un diagnóstico que destaca que “México todavía genera el 81% de su energía eléctrica mediante la quema de combustibles fósiles” y en esta dimensión, la de sustentabilidad ambiental, “ha caído unos

¹¹ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la información a este respecto, que procede de la serie de balances anuales de energía, no ha sido consistente a lo largo del tiempo.

cuantos rangos frente a países similares, sus pares, que han alcanzado mejores resultados” (WEC, 2015). Entre 2011 y 2015, México se mueve de la posición 71 a la 80 en el subíndice de sustentabilidad.

La contribución de México al combate mundial al cambio climático se presenta en su INDC: compromiso de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020 – 2030 (Gobierno de la República, 2015), dado a conocer en marzo de 2015 y presentado a la Conferencia de París a finales de ese año.

El documento contiene compromisos no condicionados y, además, otros condicionados a que se aceleren los mecanismos de apoyo financiero y transferencia de tecnologías a los sectores de mayor emisión.

Los compromisos no condicionados parten del inventario nacional de emisiones de GEI en 2013, con ocho componentes sectoriales, y trazan los incrementos esperados a 2030 —con estimaciones intermedias para 2020 y 2025. Anotan el volumen de emisión objetivo para 2030 y, comparándolo con el resultado sin modificación de políticas, estiman las metas relativas de reducción que se conseguirían en 2030 (cuadros 18 y 19).

Cuadro 18. Emisiones nacionales de GEI según escenario tendencial y meta INDC no condicionada, 2020-2030 (MtCO₂e)

Sectores	Línea base				Meta 2030
	2013	2020	2025	2030	
Transporte	174	214	237	266	218
Generación de electricidad	127	143	181	202	139
Residencial y comercial	26	27	27	28	23
Petróleo y gas	80	123	132	137	118
Industria	115	125	144	165	157
Agricultura y ganadería	80	88	90	93	86
Residuos	31	40	45	49	35
Subtotal	633	760	856	941	776
USCUSS*	32	32	32	32	-14
Emisiontes totales	665	792	888	973	762

*Usos de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura.

Fuente: Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030.

Cuadro 19. Emisiones nacionales de carbono negro según escenario tendencial y meta INDC no condicionada, 2020-2030 (MtCO₂e)

Sectores	Línea base				Meta 2030
	2013	2020	2025	2030	
Transporte	47	47	52	58	10
Generación de electricidad	8	4	4	3	2
Residencial y comercial	19	16	15	15	6
Petróleo y gas	2	3	3	3	/3
Industria	35	43	49	56	41
Agricultura y ganadería	9	11	12	13	10
Residuos	/1	/1	/1	/1	/1
USCUSS*	4	4	4	4	4
Emisiontes totales	125	127	138	152	75

*Usos de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura.

Fuente: Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el período 2020-2030.

El compromiso no condicionado es compatible, según se indica en la comunicación mexicana, con la Ley General de Cambio Climático y supone que el máximo (*peak*) de emisiones netas se alcanzaría en 2026 y las emisiones se desacoplarían del crecimiento económico. Se prevé que entre 2013 y 2030 la intensidad de emisiones se reduzca en 40 por ciento.

Las metas condicionadas comprendidas en el Intended Nationally Determined Contribution (INDC) de México proponen para 2030 abatimientos sobre la línea base de 36% (14 puntos porcentuales por encima de la no condicionada) en las emisiones de GEI y, por otra parte, de 70% (29 puntos porcentuales por encima de la incondicional) en carbono negro.

En materia de adaptación, el INDC de México, al plantear los compromisos respectivos, otorga prioridad, en los términos del documento nacional, a las acciones orientadas a: proteger a las comunidades de los efectos negativos del calentamiento global, entre ellos los fenómenos hidrometeorológicos conectados con las alteraciones en la temperatura global; elevar la resiliencia de la infraestructura estratégica y de los ecosistemas que alojan la biodiversidad del país; fortalecer la capacidad de adaptación de, por lo menos, la mitad de las municipalidades

más vulnerables; establecer sistemas de prevención temprana y de administración de riesgos en todos los órdenes de gobierno, y alcanzar una tasa cero de deforestación en 2030.

Transición energética

La situación del sistema energético mexicano ha sido especialmente crítica en 2016. La dependencia del abasto externo de energía para cubrir la creciente demanda nacional de combustibles alcanzó niveles sin precedente. De otra parte, la modificación de la estructura jurídica e institucional en materia de energía no ofrece todavía evidencias de revertir la contracción en la explotación de los hidrocarburos, al menos en correspondencia a los objetivos y metas de corto y mediano plazo que se pretendía lograr con la reforma. En adición, los ingresos del gobierno provenientes de los derechos de extracción de los hidrocarburos se abatieron en forma por demás significativa, como efecto de la caída en la cotización internacional del petróleo crudo y —a pesar de que el impacto adverso fue compensado en parte con la recaudación del IEPS y con la redención de las coberturas petroleras previamente adquiridas por el gobierno— el riesgo finalmente se hizo realidad.

Se conforma así un panorama en el que ha dejado de ser funcional la operación del sistema energético mexicano estructurado y vigente desde los años setenta del siglo pasado. En efecto, el suministro nacional de energía primaria y secundaria había sido suficiente para atender las necesidades del mercado interno, aportar excedentes a la exportación y complementar el abasto con importaciones de magnitud moderada. En adición, las reservas petroleras y la capacidad de refinación y transformación industrial de los hidrocarburos satisfacían los requerimientos locales y externos de la demanda de energía, pero evolucionaron con lentitud, por debajo de las exigencias de expansión sostenida de los mercados de energía, hasta provocar insuficiencias determinantes de una elevada dependencia del abasto externo, que se traduce en acentuada vulnerabilidad. Además, esa evolución resultó indiferente a las fluctuaciones y cambios en los mercados internacionales de hidrocarburos; esto es, la oferta interna no se modificó con oportunidad y flexibilidad para aprovechar las ventajas de la inserción en los mercados globalizados de energía.

El país enfrenta ahora una encrucijada energética donde son notorias, al menos, dos vertientes estratégicas extremas. La primera: persistir y ahondar en la pretensión de recobrar el papel que asumió en el pasado la explotación primaria de hidrocarburos como fuente de ingresos del gobierno —ahora con la participación de empresas e inversionistas privados—, el abastecimiento irrestricto de combustibles para atender la demanda nacional y el suministro de excedentes de petróleo crudo destinando a la exportación. Y la segunda: movilizar el potencial de recursos naturales, tecnológicos y humanos disponible en el país para insertar de lleno al sistema energético mexicano en la transición global hacia fuentes renovables y diversificadas de energía, un uso más eficiente de la misma y una mayor transformación industrial de los hidrocarburos extraídos del subsuelo.

La primera vertiente, recobrar la explotación primaria del petróleo como eje del

funcionamiento y expansión de la economía, está sujeta a la expectativa de superar riesgos geológicos, económicos y financieros de muy diversa naturaleza, ajenos al control del gobierno y la sociedad y difíciles de identificar y, aún más, de cuantificar. No es sencillo, por tanto, ofrecer garantía razonable en lo que hace a seguridad energética. Más aún, la eventual superación de esos riesgos afectaría la dimensión de sustentabilidad y poco contribuiría al objetivo de acceso equitativo de todos a la energía. El supuesto de que la generación de ingresos del gobierno derivados de la explotación primaria de hidrocarburos ofrece posibilidades de financiar el desarrollo de largo plazo, supuesto esencial del orden jurídico reformado expresado en el artículo 27 constitucional¹², no se cumple ahora ni corresponde a la situación actual y previsible por la que atraviesa el sistema energético mexicano. Ello es así, sobre todo ante la nueva situación de un volumen menguado de reservas probadas de hidrocarburos y una estructura de transformación industrial de los hidrocarburos insuficiente frente al tamaño y configuración del mercado nacional.

La otra vertiente, la de la transición energética, está sujeta también, desde luego, a múltiples incertidumbres externas e internas, pero ofrece en cambio el atractivo y la ventaja de que su viabilidad y amoldamiento dependen con mayor acento de las capacidades nacionales de movilizar el capital natural renovable y el acervo humano, tecnológico y de conocimiento, disponible en el país y notoriamente subutilizado, así como en la posibilidad de hacer inclusiva la más amplia participación de la sociedad en el uso de la energía, tanto para la población de mayores ingresos como los asentamientos humanos y las comunidades marginadas y rurales menos favorecidos por la modernización y la urbanización. En otras palabras, la transición a las fuentes renovables, a la eficiencia y

¹² "Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos..." prescribe el art. 27 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante la reforma de diciembre de 2013. (Diario Oficial de la Federación, 2013).

racionalidad de la explotación de los recursos no renovables de la nación constituyen una mejor vía de desempeño energético para conciliar el trilema —seguridad, accesibilidad y sustentabilidad— en torno de los objetivos del desarrollo.

En el sentido de la transición energética, en México se han producido avances importantes. Da cuenta de ello, en los últimos años, la emisión de múltiples ordenamientos jurídicos y creación de instituciones a fin de estimular la eficiencia energética y la mayor participación de las fuentes renovables, así como el enorme despliegue de investigación científica y tecnológica y de educación superior que se observa por múltiples actores en casi todo el territorio nacional. No obstante, a diferencia de lo que sucede en otros países, las reformas estructurales energéticas de los años noventa del siglo pasado, la de 2008 y la más reciente en proceso de instrumentación, mantienen la servidumbre histórica a los hidrocarburos y a la noción de que su explotación sea pilar de los ingresos del gobierno federal. Aunque se reconoce la conveniencia e importancia de impulsar medidas hacia la transición energética, no se coloca a ésta en el lugar central de la estrategia; apenas se le confina como elemento coadyuvante y sujeta a la superación de diversas barreras para la utilización de las fuentes renovables, siempre supeditada al imperativo de privilegiar la explotación y uso de los hidrocarburos y la rentabilidad de corto plazo de las inversiones.

Ahora, las nuevas circunstancias externas e internas ofrecen un panorama distinto al entorno prevaleciente hasta hace pocos años en México y en el mundo. Lo que podía conformar un desempeño energético inviable se ha modificado y propicia y confiere mayor viabilidad a la reorientación del desempeño energético para favorecer una transición energética más favorable a los objetivos de desarrollo.

Un trabajo de investigación recientemente publicado por especialistas del Instituto de Energías Renovables de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

ofrece una evaluación de acciones puntuales susceptibles de desplegar el potencial que ofrecen las energías renovables y el ahorro y uso eficiente de la energía del país para transitar hacia un sistema energético bajo en carbono (Islas, Manzini, Macías, & Grande, 2015). Este estudio muestra cómo un cambio cultural, conceptual y de estrategia en el uso y transformación de la energía puede, en el México actual, viabilizar el tránsito hacia un sistema energético compatible con la atención de objetivos de desarrollo.

En efecto, el trabajo examina la contribución potencial de 84 medidas de mitigación para reducir la emisión de GEI durante un periodo de 25 años (entre 2010 y 2035). La aplicación de esas medidas podría arrojar en 2030 un volumen de emisiones inferior en 52% a la línea base estimada por el gobierno en los INDC. La cifra supera con creces la meta del 22% de reducción no condicionada de emisiones de GEI y de 36% de las condicionadas¹³.

Las acciones previstas se concentran en el uso y la transformación de energía en los sectores de electricidad, hidrocarburos, industrial, transporte, residencial, comercial y de servicio público. Además, son de muy diversa naturaleza en términos de política económica: política de precios, regulación técnica, normatividad energética y ambiental, cobertura amplia de energías renovables en múltiples aplicaciones, reemplazo de equipos y modificaciones de proceso, entre muchas otras.

En este ejercicio se estima que la aplicación conjunta de las 84 medidas redundaría en 6,517 miles de toneladas (Mt) de emisiones evitadas de CO₂e en el lapso de 25 años, y que los costos de inversión, operación y mantenimiento involucrados ascenderían a 119,362 millones de dólares de 2007 y el gasto evitado en costo de combustibles a 246,580 millones de dólares de 2007. El beneficio neto de mitigación por tonelada de CO₂e sería por tanto de 20 dólares y el costo-beneficio total de las medidas aplicadas de 127,213 millones de dólares de 2007.

¹³ Las metas no condicionadas y condicionadas, mencionadas en el estudio, solo por el uso de energía, son 18% y 30%, respectivamente. (Islas, *et al.* 2015).

De lo anterior puede concluirse que los criterios de rentabilidad de mercado, en el México y el entorno actuales, pueden apuntar en el mismo sentido que la conciliación del trilema energético de seguridad, acceso y sustentabilidad y, lo más importante, en el mismo sentido que la estrategia para cumplir los objetivos de desarrollo, en los términos formulados por la ADS 2030 de las Naciones Unidas.



Referencias

- Banco Mundial. (2016). *World Bank Open Data*. Disponible en: data.worldbank.org.
- Comisión Federal de Electricidad (CFE). (2016). *Informe anual 2015* (p. 8). México: CFE.
- Cordera, R. & Provencio, E. (coord.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. pp. 214-215. México: UNAM-PUED.
- Diario Oficial de la Federación. (20 de diciembre de 2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*. México. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Gobierno de la República. (2015). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020 – 2030*. p. 21. México: Gobierno de la República.
- Gonzales, J & Torres, R. (coords). (n.d.). *Agenda ciudadana Iberoamericana/ Tema: Energía*. En edición. Foro consultivo Iberoamericano.
- INEGI. (2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*. Mexico: INEGI.
- Islas, J., Manzini, F., Macías, P. & Grande, G. (2015). *Hacia un sistema energético mexicano bajo en carbono*. México: Reflexión ediciones.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- ONU. (25 de septiembre de 2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General (Resolución A/RES/70/1)*. Disponible en: www.ipu.org/splz-e/unga16/2030-s.pdf
- SEMARNAT. (Noviembre, 2012). *Bases para una estrategia de desarrollo baja en emisiones en México*. México: SEMARNAT.
- SENER. (2015a). *Prospectiva del sector eléctrico 2015—2029*, México: SENER.
- SENER. (2015b). *Avances de la Reforma Energética. Ronda Cero*. Disponible en: www.gob.mx/sener/reformas/avances-de-la-reforma-energetica-ronda-cero
- SENER. (2015c). *Plan quinquenal de licitaciones para la exploración y extracción de Hidrocarburos 2015-2019: Un proceso participativo*. México: Sener.
- SENER. (2015d). *Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2015—2029*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44327/Prospectiva_Petroleo_Crudo_y_Petroliferos.pdf

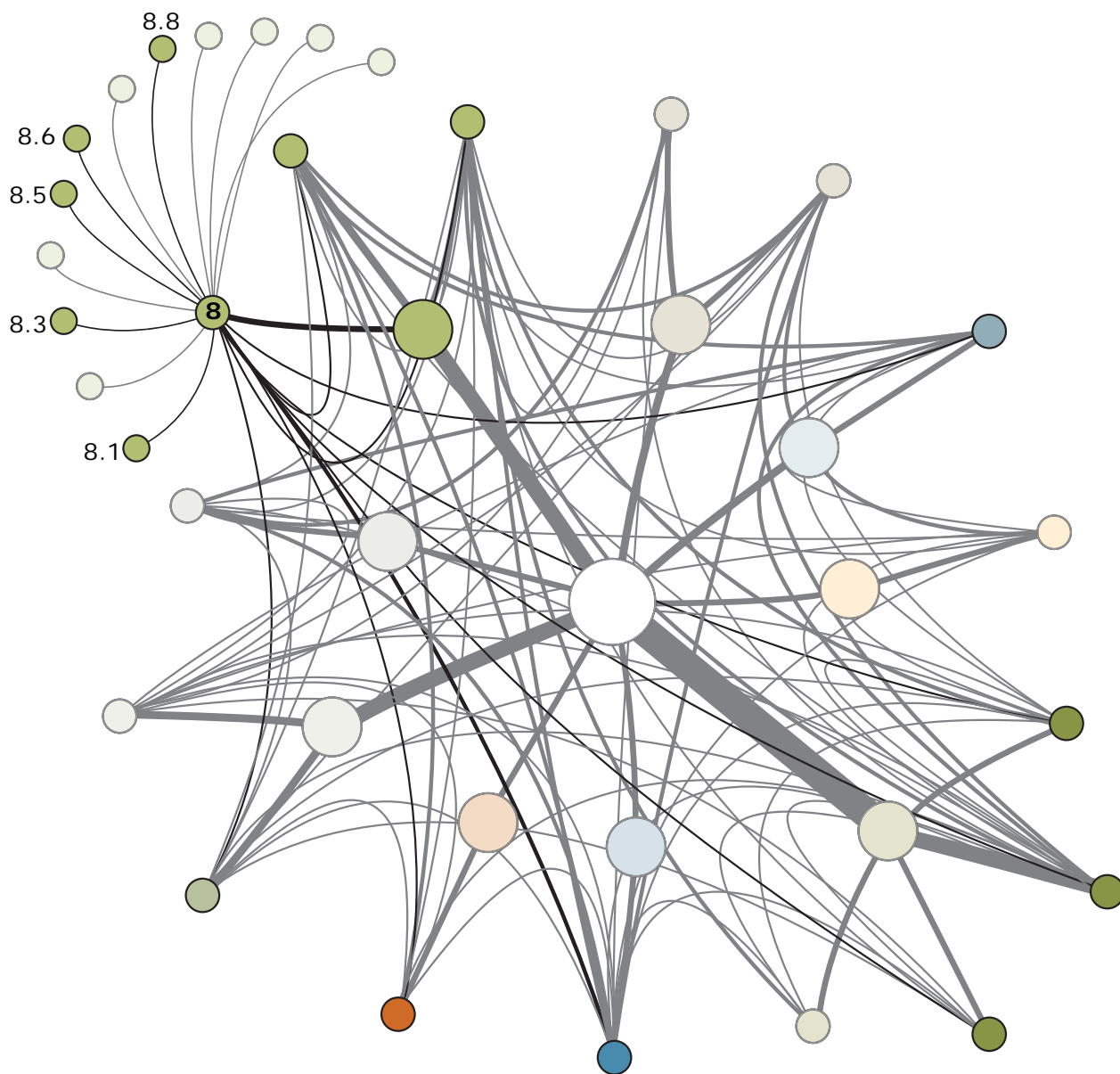
SENER. (2015e). *Prospectiva de gas natural y gas L. P. 2015 – 2029*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44326/Prospectiva_Gas_Natural_y_Gas_LP.pdf

SENER. (2016). *Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios: Documento para discusión*. Mexico: Sener.

USGS. (2012). *An estimate of undiscovered conventional oil and gas resources of the World, 2012: World Petroleum Resources Project*. Disponible en: <http://pubs.usgs.gov/fs/2012/3042/>

WEC. (2015). *Energy Trilemma Index: Benchmarking the sustainability of national energy systems, London*. Disponible en: <https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2015/11/20151030-Index-report-PDF.pdf>

Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México



Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México*

Introducción

Los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030 (ADS 2030) en materia de empleo implican la realización de acciones y políticas públicas que transformen el mercado de trabajo del país, que se ha caracterizado por mantener anomalías como el déficit crónico en la creación de empleo formal, la elevada y persistente informalidad, la precariedad salarial y el aumento reciente de la contratación temporal.

En este trabajo se ofrece un estudio sobre las perspectivas de desarrollo del empleo y el trabajo decente en México, teniendo como marco de discusión el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de la ADS 2030 (cuadro 1). En particular, se destacan las implicaciones de las metas 8.3 y 8.5, respecto a la creación de puestos de trabajo decentes, a la formalización y al propósito de lograr el pleno empleo y el trabajo decente para todos en 2030.

Cuadro 1. Objetivos, metas e indicadores seleccionados de los ODS en materia de empleo

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	
Objetivos y metas	Indicadores
8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos 7% anual en los países menos adelantados	8.1.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita
8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	8.3.1 Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, por sexo
8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres,...	8.5.1 Ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados, por ocupación, grupo de edad
8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	8.6.1 Porcentaje de jóvenes (15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación
8.8 Proteger los derechos y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores,...	8.8.2 Número de convenios ratificados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por tipo de convenio

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

* Autores del texto: Jesuswaldo Martínez Soria y Gabriela Cabestany Ruiz (Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República), quienes agradecen los comentarios de Norma Samaniego a la versión preliminar de este capítulo.

En el texto se desarrollan dos líneas de investigación: i) la estructura del mercado de trabajo y las dinámicas del empleo y ii) el trabajo decente ante la informalidad, temporalidad y precariedad salarial; y se analiza la viabilidad y las condiciones de cumplimiento de la economía mexicana y del mercado laboral sobre las metas de la Agenda, así como los factores que representan barreras y condicionantes.

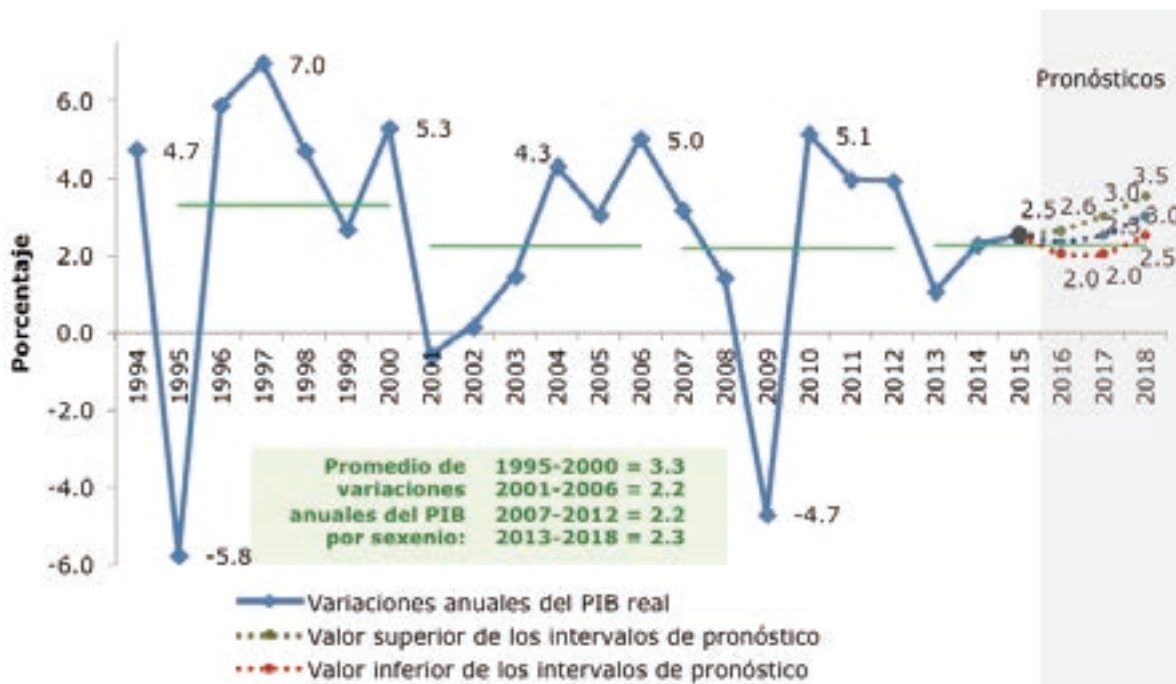
El estudio se conforma de cinco secciones en las que se describe el desempeño reciente y las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana como condiciones para elevar la creación de empleo; se analiza la creación, características, trayectorias y tendencias del empleo y de los factores que vulneran el trabajo decente (informalidad, temporalidad y

precariedad salarial) y se reflexiona sobre las reformas a la política económica necesarias para mejorar las condiciones del empleo del país.

Consideraciones generales sobre el desempeño y las perspectivas del crecimiento económico y del empleo

La intención de alcanzar el empleo pleno y productivo en el año 2030, tal como se establece en el ODS 8 de la ADS 2030, representa el principal desafío de la política económica mexicana. Las posibilidades de crear empleo suficiente para 2030 dependen de la capacidad para superar las limitaciones en el desempeño reciente de la economía

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real de 1994 a 2015 y pronósticos de crecimiento para 2016-2018



Nota: Los intervalos de pronóstico para 2016, 2017 y 2018 corresponden a los valores más altos y más bajos de los escenarios propuestos en los CGPE para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017 elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El promedio de variaciones anuales en el sexenio 2013-2018 se calculó tomando en cuenta la media de los intervalos de pronóstico para 2016, 2017 y 2018.

Fuente: Elaborado con la serie original del PIB a precios de 2008 del Banco de Información Económica (BIE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y CGPE 2017 de la SHCP.

nacional y de las decisiones de política pública que incidan en las perspectivas de crecimiento de la actividad productiva en los próximos catorce años.

Estas condiciones tienen un punto de partida poco favorable, pues la evolución de la economía mexicana en las últimas décadas ha mostrado un desempeño débil e irregular y en los años más recientes ha sido prácticamente inercial. Si se observan las tasas de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de cada administración del gobierno federal (gráfico 1), se tienen cifras bajas y muy similares (2001-2006 = 2.2%, 2007-2012 = 2.1% y en 2013-2018 se puede estimar una tasa de 2.3%¹). Estas tasas están lejos de alcanzar el crecimiento promedio de 1995-2000, que fue de 3.3%, a pesar de los efectos de la crisis de 1995.

En los años más recientes, el desempeño de la economía mexicana mantuvo una tasa de crecimiento moderada en 2015 (2.5%) y se prevé que al cierre de 2016 el crecimiento se reduzca nuevamente (2.3%). Esta situación puede indicar la persistencia de la debilidad en la actividad productiva del país; en especial, si se confirman los pronósticos más moderados para 2017 y 2018 (gráfico 1)². Conforme a los CGPE (SHCP, 2017) el crecimiento del PIB será de 2.5% en 2017 y 3.0%³ en 2018, aunque en el debate actual sobre las perspectivas de crecimiento en el corto plazo se advierte ya un escenario de menor dinamismo.

1 La estimación de la tasa promedio del sexenio 2013-2018 considera los pronósticos de crecimiento establecidos en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017 para el cierre de 2016 y los años 2017 y 2018. Se toman los pronósticos de crecimiento de los CGPE por ser las cifras oficiales más recientes disponibles, sin embargo; en el transcurso de los últimos meses se han hecho ajustes a los pronósticos que advierten panoramas aún más adversos.

2 De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016), México continuará creciendo a un ritmo moderado en los próximos años debido a factores negativos como la caída de los precios del petróleo y a otros más favorables como la vigorosa demanda interna privada y los efectos derivados de la recuperación de la economía estadounidense.

3 A pesar de que las tasas de crecimiento recientes sostienen una tendencia positiva, el dinamismo es bajo si se considera el promedio de las variaciones anuales observado en los últimos cinco años (2011-2015 = 2.8, gráfico 1), las tasas alcanzadas después de la crisis de 2009 (5.1%, 3.9% y 3.9% en 2010, 2011 y 2012 respectivamente) y las fases de expansión observadas antes de ese año (1998-2000 y 2006-2008).

De hecho, las cifras de 2015 y de 2016 son muy similares a la Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de los últimos 20 años (2.2%) y su nivel se ubica en torno a la tendencia de largo plazo del PIB⁴, lo que permite suponer que la dinámica reciente de la economía mexicana mantiene un ritmo inercial de crecimiento, al que no se le han logrado inducir cambios estructurales para elevar la productividad, el empleo y la inversión pública del país. La persistencia de este débil desempeño confirmaría que la economía mexicana opera por debajo de su potencial, tal como ha venido señalando el FMI desde 2014 a la fecha (Acosta, 2014; Martínez, 2014 y Torres, 2016)⁵. Ello significaría que las perspectivas de crecimiento en los próximos años podrían continuar cerca de la tendencia de largo plazo del PIB, si es que permanecen inalteradas las debilidades endémicas de la economía nacional.

Estas debilidades se explican fundamentalmente por las deficiencias estructurales de la economía nacional relacionadas con el sistema productivo y la fragilidad de las cadenas de valor agregado, el dinamismo del mercado interno, los desequilibrios en el mercado de trabajo, la orientación de la política económica, la pérdida de importancia de la inversión pública, el desmantelamiento de la política industrial, entre otros factores (Cordera, 2015; Cordera & Provencio, 2016; Esquivel, 2010; Moreno-Brid, 2016; Moreno-Brid & Ros, 2009; OCDE, 2015a y 2015b; Romero, 2014 y Ros, 2013). En particular sobre la orientación de la política económica, destacan tres elementos que han contribuido con las actuales características estructurales de la economía mexicana: la falta de una política fiscal contracíclica, la orientación de la política monetaria hacia el objetivo único del control de la inflación y la

4 Si se descompone la serie estadística del PIB (en sus componentes de tendencia y ciclo), se observa que el desempeño reciente del PIB ha seguido el comportamiento inercial de su tendencia, a diferencia de lo ocurrido en periodos de expansión económica (1998-2000 y 2006-2008), lo que indica que la economía mexicana opera por debajo de su potencial (Senado de la República, 2015).

5 Esta situación coincide con el panorama internacional descrito por el mismo FMI (2016, 2016a y 2016b), en el que las economías se recuperan a un ritmo lento sin alcanzar sus máximos niveles posibles de crecimiento.

vinculación estrecha de la economía nacional con el desempeño de la economía de Estados Unidos debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Esquivel, 2010). Las debilidades estructurales de la economía mexicana representan por tanto el principal obstáculo para el cumplimiento de las metas plasmadas en el ODS 8 de la ADS 2030.

A pesar de que las reformas denominadas estructurales han creado fuertes expectativas de crecimiento, y que según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 el crecimiento anual debiera alcanzar tasas de entre 3 y 4% (Presidencia de la República, 2013), las limitaciones en el diseño e instrumentación de las reformas y de las políticas públicas implementadas recientemente podrían representar un riesgo para alcanzar niveles de crecimiento más elevados (Moreno-Brid & Ros, 2009 y Ros, 2013). De hecho, las dificultades en la implementación de algunas reformas, como la energética, y las circunstancias no previstas configuran un escenario de menor confianza en el cumplimiento de las metas de crecimiento.

Más allá de cumplir con los objetivos de la política económica nacional, si no se introducen cambios profundos en las condiciones actuales de la economía, será difícil alcanzar las metas internacionales suscritas por México mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los que se pretende “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ONU, 2015).

Estructura del mercado de trabajo y dinámicas del empleo

Los propósitos generales que en materia de empleo están planteados en el objetivo 8 de la ADS 2030, implican que la promoción del crecimiento económico deba permitir la inclusión y alcanzar el pleno empleo y el trabajo decente para todos dentro de catorce años. En particular, se pueden destacar los objetivos y metas que buscan: elevar la

productividad de la economía procurando el uso intensivo de la mano de obra (ODS 8, meta 8.2); crear puestos de trabajo decentes y fomentar la formalización (ODS 8, meta 8.3); lograr el pleno empleo y productivo y el trabajo decente para todos, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (ODS 8, meta 8.5); reducir la población juvenil desempleada sin educación ni capacitación (ODS 8, meta 8.6), erradicar el trabajo forzoso y el trabajo infantil en todas sus formas (ODS 8, meta 8.7) y proteger los derechos laborales en un entorno de trabajo seguro y sin riesgos (ODS 8, meta 8.8).

Para cumplir con estos objetivos en el año 2030, el Estado mexicano tiene el reto de diseñar e instrumentar políticas públicas que permitan subsanar los rezagos y corregir las anomalías del mercado de trabajo actual. Este reto implica, en principio, contar con un diagnóstico robusto que identifique las áreas de oportunidad más apremiantes y que perfile un conjunto de soluciones que conduzcan al país, en el largo plazo, a una situación laboral más cercana a los objetivos de desarrollo sustentable.

Deficiencia crónica en la creación de empleo

La creación de empleo ha sido un desafío permanente durante las últimas cuatro décadas debido a las presiones demográficas y a las limitaciones en la demanda de empleo⁶. En particular, la necesidad de aumentar el número de puestos de trabajo en el país se acentúa en la medida en que la Población Económicamente Activa (PEA) crece más que las capacidades productivas para generar empleo formal.⁷

De acuerdo con la información del INEGI (2016) se observa que, de 2000 a 2015, la

⁶ El Consejo Nacional de Población (CONAPO) tiene previsto que habrá una reducción de la población en edad de trabajar (15 años y más), respecto del total de la población hacia el año 2030. Este grupo crecerá con una TCMA de 1.22% en el periodo 2015-2030 y para este último año, estará compuesto por 104.9 millones de personas.

⁷ Algunos organismos internacionales (CEPAL & OIT, 2015) han enfatizado que la debilidad en la creación de empleo afecta de manera particular a algunos grupos poblacionales, como las mujeres y los jóvenes.

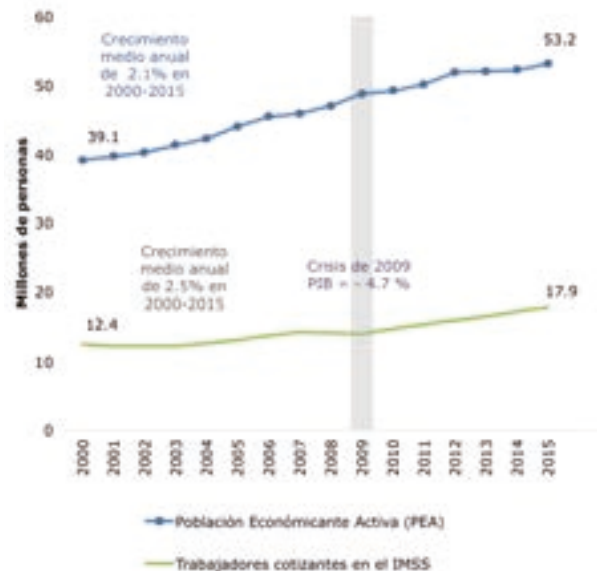
PEA pasó de 39.1 a 53.2 millones de personas y creció a un ritmo ligeramente menor (2.1%) que la tasa de crecimiento promedio anual del número de ocupados que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2.5%), que entre esos mismos años pasó de 12.4 millones de ocupados a 17.9 millones en 2015. El número de trabajadores cotizantes al IMSS representa el principal indicador de empleo formal que refleja el dinamismo del sector productivo privado, aunque no incluye a los trabajadores del sector público inscritos en los otros subsistemas de seguridad social que también son parte de la ocupación formal.

Como se observa en el gráfico 2, la brecha entre ambas variables se ha venido ampliando a lo largo del periodo, aunque en los últimos años parece cerrarse ligeramente debido especialmente a una caída en el ritmo de crecimiento de la PEA, pues en los años 2014 y 2015 se registró un incremento atípico de apenas 107 mil y 157 mil personas respectivamente, lo que contrasta con el promedio anual de más de un millón que se había observado hasta 2013.⁸

Si se toma en cuenta los flujos anuales de la PEA y del empleo registrado en el IMSS, se observa que de 2000 a 2015 la PEA aumentó en promedio cada año en 939,589 personas y el número de trabajadores cotizantes al IMSS se incrementó en promedio anual en 363,085 ocupados, lo que produce un déficit de 576,504 puestos de trabajo al año durante todo el periodo. Si se toma en cuenta la cifra acumulada de 2000 a 2015, se tiene que la PEA aumentó en más de 14 millones de personas, mientras que la creación acumulada de empleo registrado en el IMSS fue de 5'446,273, lo que da como resultado un déficit acumulado en todo el periodo de 8'647,556 puestos de trabajo formal. Estos déficits representan un rezago muy importante en la creación de empleo formal, aún sin considerar el *stock* anterior al año 2000.

⁸ Estas variaciones atípicas reducen la presión que ejerce la PEA en el mercado de trabajo y facilitan la interpretación de resultados favorables al momento de valorar el déficit en la creación de empleo, sin embargo; este fenómeno no implica que el déficit se esté solventando mediante la generación de nuevos puestos de trabajo.

Gráfico 2. Población económicamente activa y trabajadores cotizantes al IMSS, 2000-2015 (Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2016).⁹

El déficit en la creación de empleo se explica fundamentalmente por el bajo nivel de crecimiento de la economía mexicana, que ha representado una capacidad reducida para incrementar la demanda de trabajo del sector productivo y se ha convertido en la principal limitación para el aumento del empleo formal. Este déficit crónico representa un riesgo permanente que dificultará el cumplimiento del ODS 8, meta 8.5 de la ADS 2030 respecto al empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y del ODS 8, meta 8.6 sobre la situación de desempleo entre la población joven.

La insuficiencia de empleo formal ha conducido a la búsqueda de actividades, como la informalidad o la migración y nuevas válvulas de escape como el regreso al campo (Samaniego, 2010), que permitan

⁹ Los datos de 2000 a 2004 provienen de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años. Los datos de la PEA corresponden a los terceros trimestres de cada año. Los datos sobre los trabajadores cotizantes en el IMSS corresponden a los stocks acumulados hasta el mes diciembre de cada año.

el sostenimiento de aquellos que no logran insertarse en el mercado de trabajo formal. Según Camargo (2013), entre 2007 y 2011, más de 780,000 personas buscaron cada año alguna ocupación en la economía informal o ilícita y otros emigraron hacia Estados Unidos para tener mejores oportunidades.¹⁰

El hecho de que quienes no cuentan con empleo formal migren y se inserten en actividades incluso ilegales, refuerza el argumento probado por algunos autores (Esquivel & Ordaz-Díaz, 2008 y Puyana & Romero, 2013), que indica que la existencia de un sector informal en la economía mexicana no es resultado de elecciones individuales maximizadoras de utilidad por parte de los trabajadores, sino más bien una condición estructural. El mercado laboral mexicano presenta características de segmentación y no de integración entre los sectores formal e informal y en él los trabajadores informales se encuentran en desventaja, tanto por su condición salarial, como por su carencia de acceso a las instituciones de seguridad social.

Trayectorias ocupacionales

En el mercado de trabajo actual se tienen 50.7 millones de personas ocupadas (INEGI, 2016), que se encuentran distribuidas fundamentalmente en tres tipos de ocupación remunerada: trabajadores subordinados, trabajadores por cuenta propia y empleadores (gráfico 3). De acuerdo con la ENOE, la principal dedicación laboral es la ejercida por los trabajadores subordinados y remunerados¹¹ que en 2015 representó el 67.6% de la población ocupada y ha

¹⁰ De acuerdo con el gobierno federal, entre 2007 y 2011 la PEA aumentó en 1 millón de personas cada año, mientras que los empleos formales crecieron en 220,000 por año (Presidencia de la República, 2007), lo que supone un déficit importante en la creación de puestos de trabajo (en torno a los 780,000 puestos).

¹¹ La ENOE distingue dos tipos de trabajadores subordinados, los remunerados asalariados y los remunerados con percepciones no salariales (INEGI, 2014). La suma de ambos es la que se representa en el gráfico 3. De la cifra total de trabajadores subordinados en 2015 (67.6% de la población ocupada, equivalente a 34.2 millones de personas) el 63.4% son remunerados asalariados (32.1 millones de personas) y el 4.2% son remunerados con percepciones no salariales (2.1 millones de personas).

registrado una trayectoria ascendente desde 2000 (63.4%); lo que ha significado observar un ritmo de crecimiento promedio anual de 2.4% y un aumento de 10.2 millones de subordinados asalariados en el transcurso de quince años.

Gráfico 3. Distribución porcentual de la población ocupada por posición de la ocupación, 2000-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2016).¹²

Aunque la trayectoria del trabajo asalariado va en el sentido correcto para alcanzar una mayor participación relativa en 2030, es importante advertir que su expansión debe basarse en la creación de puestos de trabajo formal, estables y mejor remunerados, ya que, como se constatará más adelante, sus remuneraciones han sido decrecientes y en su constitución existe un tercio de trabajadores asalariados informales y 2.1 millones de trabajadores que no reciben de manera fija su remuneración, pues perciben honorarios, comisiones, propinas o pagos por destajo. Además, la creciente contratación temporal puede implicar irregularidad en la remuneración y afectar la estabilidad del empleo. Esta composición dificultaría alcanzar las metas trazadas en la ADS 2030,

¹² Los datos de 2000 a 2004 provienen de la ENE. La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la ENOE. La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años.

sobre todo en cuanto al ODS 8, metas 8.3 y 8.5 orientados al trabajo decente y a las políticas de formalización y al ODS 8, meta 8.8 respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en empleos precarios.

El segundo grupo de ocupación en importancia es el de los trabajadores por cuenta propia que representaron en 2015 el 22.6% de la población ocupada total. Aunque estos trabajadores autoempleados han seguido una trayectoria ligeramente descendente en términos relativos desde el año 2000, cuando su tasa era del 23.9%, su desempeño se ha mantenido más bien estable durante todo el periodo. En términos absolutos, esta ocupación aumentó en 2.4 millones de autoempleados entre 2000 y 2015 y registra una tasa media de crecimiento anual de 1.6 por ciento.

La proporción porcentual de los autoempleados en México es especialmente alta en comparación con las economías desarrolladas en las que se presentan tasas más moderadas. Con base en las estadísticas de 2013 de la OCDE (2016), la tasa promedio de autoempleados¹³ en los Estados Unidos fue de apenas 6.6% y en la Unión Europea¹⁴ fue de 16.5% (en donde se puede mencionar los casos de Alemania, 11.2%; Reino Unido, 14.5%; o España, 17.9%). Cabe señalar que, de acuerdo a esta fuente de información, el nivel de autoempleados en México (33%) duplica la media europea y quintuplica la tasa de Estados Unidos.

Asimismo, es importante destacar la diferencia de concepción que se tiene de los trabajadores por cuenta propia en los países desarrollados con respecto a los países en desarrollo. En los países desarrollados los

autoempleados son considerados como un grupo de pequeños emprendedores con iniciativa de negocio y disposición al riesgo que están vinculados formalmente a la estructura productiva (Blanchflower, 2004; Bruce & Schuetze, 2004 y Pietrobelli, Rabellotti & Aquilina, 2004). Aunque en los países en desarrollo es posible que exista un pequeño grupo de autoempleados que sigan ese perfil, la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia están dedicados a actividades de subsistencia, con baja productividad y negocios que difícilmente serán sustentables, además de contar con escasa experiencia y bajo capital humano (Martínez, 2008 y Pietrobelli, Rabellotti & Aquilina, 2004).

Estas distinciones permiten sostener, tal como confirman Pietrobelli, Rabellotti y Aquilina (2004), que la tasa de trabajo por cuenta propia está relacionada de manera negativa con el nivel de desarrollo de una economía. Estos autores señalan que las actividades de autoempleo absorben mano de obra improductiva y proveen de subsistencia a quienes no encuentran alternativa de ocupación, y su dimensión tiende a desaparecer conforme se acelera el proceso de desarrollo.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, cabe reflexionar sobre la pertinencia de la meta 8.3 del ODS 8 respecto a la promoción del emprendimiento. Lo conveniente para mejorar las condiciones del mercado de trabajo en 2030 en México es reducir los niveles de autoempleo mediante políticas que logren convertir en empresarios a quienes desarrollan actividades de negocio sustentables, pero fundamentalmente conviene aplicar estrategias de desarrollo que ayuden a fortalecer la demanda de empleo para que el mercado formal absorba como asalariados a todos aquellos que se dedican a subsistir por su cuenta.

Si los responsables de la política de fomento al empleo insisten en señalar al trabajo autónomo como una oportunidad de crecimiento profesional bajo las condiciones actuales, tal como se ha sostenido en los últimos

¹³ De acuerdo con la OCDE, el autoempleo se define como la ocupación de los empleadores, trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas y trabajadores familiares no remunerados. Estos últimos se consideran sin remuneración porque carecen de un contrato formal para recibir una cantidad fija de ingresos a intervalos regulares, pero participan de los ingresos generados por la empresa. Los trabajadores familiares no remunerados son particularmente importantes en la agricultura y el comercio minorista. El autoempleo puede ser visto ya sea como una estrategia de supervivencia para aquellos que no pueden encontrar otro medio de obtener un ingreso o como prueba del espíritu empresarial y el deseo de ser su propio jefe.

¹⁴ El dato se refiere a la Unión Europea de 28 países (UE28).

quince años, se estará conduciendo a millones de personas a una situación laboralmente desfavorable, que consolidará al autoempleo como una válvula de escape de las presiones que sufre el mercado de trabajo formal.

Si bien es deseable que la mayoría de autoempleados se volviese empresarios, la expansión de estos últimos está más relacionada con el crecimiento de la economía mexicana y con las facilidades para la creación de nuevos negocios. Quizá estas condiciones explican por qué la proporción relativa de empleadores durante los últimos quince años se ha mantenido prácticamente igual, pues pasó del 4.5% en 2000 a 4.4% en 2015. Su crecimiento en términos absolutos ha sido de 542 mil personas en el transcurso de todo el periodo y su tasa de crecimiento media anual es de 1.9%. Para acelerar este ritmo de cara a 2030 no basta con introducir mejoras regulatorias en los procedimientos de apertura de negocios, ni formular estrategias para mantener bajos los costos laborales o asignar subsidios y apoyos al emprendedor; resulta fundamental ampliar y fortalecer los encadenamientos productivos y aumentar la demanda doméstica para multiplicar los nuevos negocios (Cordera, 2015; Cordera & Provencio, 2016; Esquivel, 2010; Moreno-Brid, 2016; Moreno-Brid & Ros, 2009; OCDE, 2015a; 2015b; Ros, 2013). En ese sentido, la política industrial configura un conjunto de herramientas útiles para reforzar el desarrollo de la actividad productiva, teniendo en cuenta la promoción de políticas que faciliten el emprendimiento, la creatividad y la innovación, tal como se establece en el ODS 8, meta 8.3.

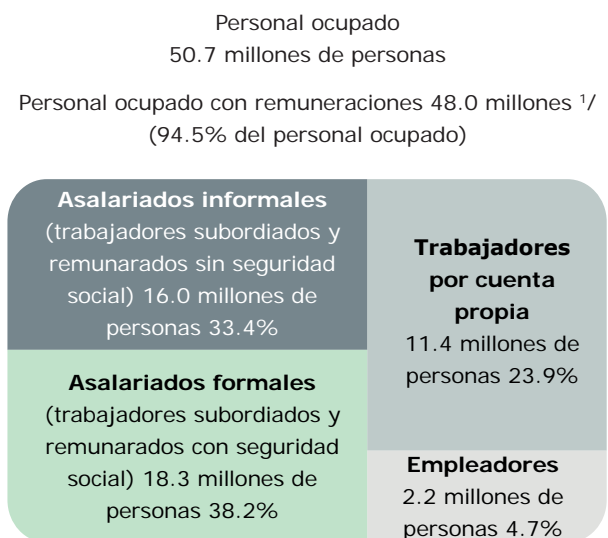
A lo largo de las trayectorias de los tres tipos de ocupación es claro el efecto que genera el ciclo económico en cada uno de ellos. La crisis de 2009 propició un impacto negativo en la proporción de trabajadores subordinados asalariados y en el número de empleadores, mientras que la dimensión de trabajadores por cuenta propia se incrementó, lo que reafirma el carácter de refugio temporal que tiene una buena parte de las actividades de autoempleo.

Estructura actual del mercado de trabajo

La estructura del mercado de trabajo está configurada por una condición que subyace en casi todos los tipos de empleo y en casi todas las actividades productivas de la economía nacional: la informalidad.

Como se observa en el gráfico 4, según cifras de la ENOE, de los 50.7 millones de personas ocupadas en 2015, el 94.5% (48 millones de personas ocupadas) obtiene algún tipo de remuneración. Si se toma en cuenta la clasificación de esta población conforme al tipo de empleo que desempeña (subordinados, trabajadores por cuenta propia y empleadores) y su pertenencia al sistema de seguridad social, se tiene que solo 18.3 millones de trabajadores son asalariados formales, lo que equivale a 38.2% del personal ocupado remunerado.¹⁵

Gráfico 4. Composición del mercado de trabajo en México



^{1/} Esta cifra incluye el total de personas ocupadas (50.7 millones) a 2,768,031 de trabajadores no remunerados

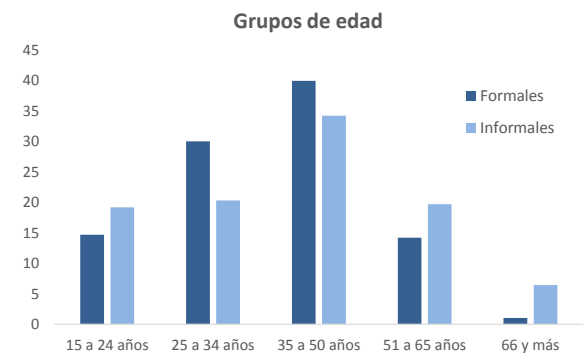
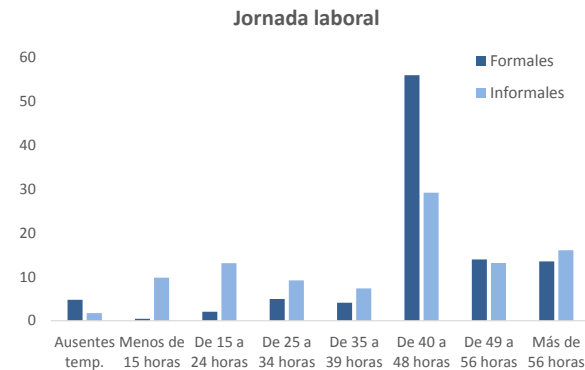
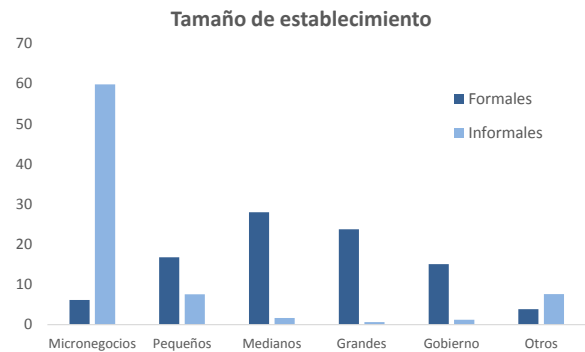
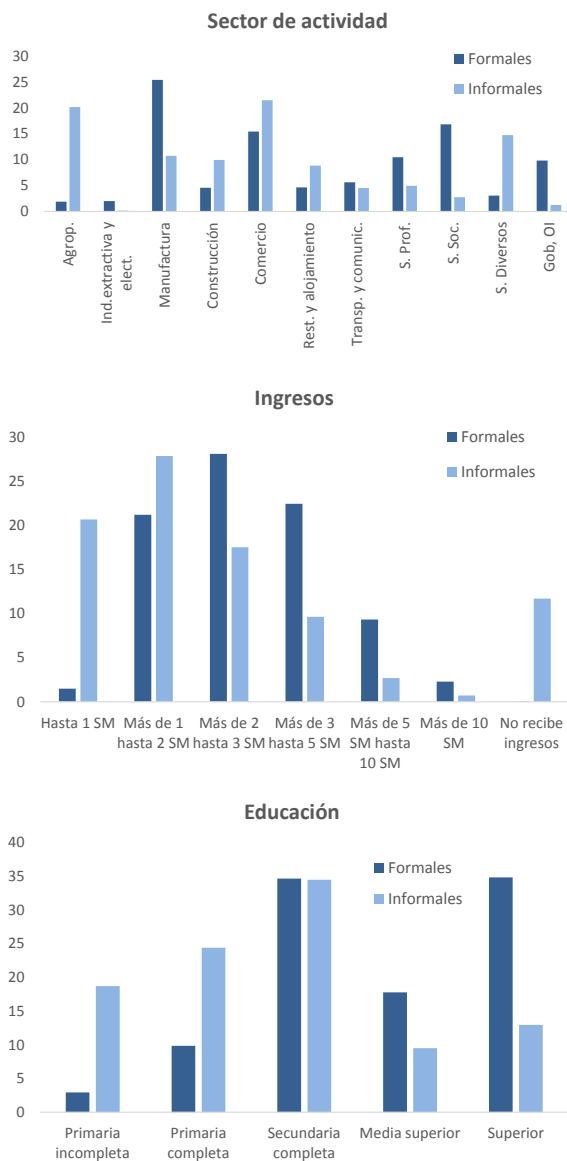
Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos del tercer trimestre de 2015 de la ENOE (INEGI, 2016).

Asimismo, se registra un conjunto de asalariados informales (no inscritos en la

¹⁵ En la literatura especializada se ha concluido que el mercado laboral mexicano funciona de manera segmentada debido a la persistente informalidad de largo plazo y a las diferencias salariales entre distintos sub sectores del mercado (Hernández-Laos, 2013; Martínez, 2008).

seguridad social) que alcanza los 16 millones de trabajadores (33.4% respecto del personal ocupado remunerado). Este segmento de empleo es una expresión de las anomalías en la regulación laboral y en la aplicación de la ley, pues está constituido por trabajadores que dependen de patrones que no cumplen con la normatividad de la seguridad social y que sostienen relaciones laborales irregulares con los subordinados.

Gráfico 5. Distribución de los trabajadores formales e informales según sus características sociodemográficas y de su trabajo, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE (INEGI, 2015).

Por otra parte, se tiene a los trabajadores por cuenta propia, que representan el 23.9% (11.4 millones de personas) del personal ocupado remunerado. Al no contar con seguridad social, son autoempleados que se consideran informales dedicados predominantemente a actividades de subsistencia y de baja productividad. Si a este segmento de ocupación se suma el grupo de asalariados informales, se advierte que el 57.3%¹⁶ del mercado de trabajo se encuentra en la informalidad.

¹⁶ Esta cifra es muy cercana a la Tasa de Informalidad Laboral medida por INEGI que en 2015 fue de 57.8%.

Para observar las características actuales del mercado de trabajo conviene entonces distinguir el empleo formal del informal, tal como se expone en el gráfico 5 en la que se toma como criterio de distinción la inscripción de los trabajadores a las instituciones de seguridad social.

Se observa que en todas las ramas de actividad económica se encuentra algún tipo de ocupación informal. Los sectores productivos en los que predomina el empleo formal son la industria manufacturera (25.4%), servicios sociales (16.8%), servicios profesionales (10.5%) y el sector gubernamental (9.8%). Aunque en la actividad comercial existe una proporción elevada de trabajo formal (15.4%) las relaciones laborales predominantes son las informales (21.5%). De hecho, la informalidad se encuentra en mayor medida en ese sector y en las actividades agropecuarias (20.1%), de servicios diversos (14.8%), restaurantes y alojamiento (8.9%) y construcción (10.0%). Llama la atención la dimensión que adquiere la informalidad dentro de las manufacturas (10.7%) ya que las relaciones laborales sostenidas en la producción industrial solían contar con la cobertura de la seguridad social y una mejor organización sindical, lo que favorecía la creación de empleo formal y estable.

Si se toma en cuenta el tamaño del establecimiento productivo, se advierte que la informalidad está altamente concentrada en los micronegocios, pues el 60% de las personas que laboran en este tipo de unidades productivas carece de acceso a la seguridad social. Estas cifras revelan con claridad que conforme aumenta el tamaño de la unidad productiva se reduce la proporción de trabajadores informales. Esta relación inversa supone que la elevada densidad de microempresas en la actividad económica nacional representa un importante obstáculo para el cumplimiento de los ODS, en particular de los ODS 8, metas 8.3, 8.5 y 8.8 respecto a las políticas de trabajo decente y formalización y a la protección de los derechos de los trabajadores en empleos precarios. Si bien las micro y pequeñas empresas son la principal

fFuente de ocupación, son también la principal fuente de empleo informal.

Las acciones para cumplir con el objetivo 8.3 de fomentar el emprendimiento, la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, deben estar acompañadas de estrategias, especialmente focalizadas en las unidades productivas de menor dimensión, para el cumplimiento de las regulaciones de tipo fiscal y laboral que aseguren la creación de empleos formales. De lo contrario, la expansión en el número de micro y pequeños negocios sin ninguna medida de regulación mantendría los elevados niveles de informalidad.

La distribución de la ocupación en función de los ingresos constata la elevada densidad de trabajadores informales con bajos salarios, pues prácticamente la mitad de la ocupación informal (49%) percibe ingresos menores a dos salarios mínimos (de 2015). Aunque la distribución general por ingresos tiende a concentrar más personas en los estratos de bajo nivel salarial, en comparación con el empleo informal, los trabajadores formales se encuentran en una mejor posición, ya que el 50.5% de la población ocupada formal obtiene remuneraciones de entre dos y cinco salarios mínimos (de 2015).

Respecto al tiempo dedicado a la ocupación, destaca que el 55.9% de los empleados formales desempeña una jornada de 40 a 48 horas de trabajo a la semana, que se aproxima al tiempo legalmente establecido, y sólo el 11.6% se ubica en actividades de subocupación con jornadas menores a 39 horas semanales. En el caso de los trabajadores informales el 39.5% realiza tareas de subocupación y sólo el 29.2% mantiene una jornada semanal de 40 a 48 horas. La informalidad, por tanto, supone actividades de menor tiempo de ocupación que tienen por resultado menor productividad y menores remuneraciones, por un lado; y relaciones laborales que discriminan y afectan las condiciones de trabajo de quienes dedican la misma jornada semanal de 40-48 horas.

Con base en las características personales

de los trabajadores, se observa que aquellos que tienen niveles inferiores a la educación primaria completa se ocupan fundamentalmente en actividades informales, pues representan el 43.1% de la población ocupada. El nivel de escolaridad que más llama la atención es el de secundaria, pues quienes tienen este grado se encuentran repartidos prácticamente a la mitad entre ocupaciones formales e informales. Una vez que las personas superan la educación secundaria, aumenta su densidad en ocupaciones formales. El 34.8% de los trabajadores formales cuentan con una formación superior. Estas cifras indican que la escolaridad sostiene una relación positiva con el empleo formal, que favorece las condiciones de productividad y remuneración en el mercado de trabajo. En ese sentido, la OCDE (2012) y Alaimo, Bosch, Kaplan, Pages y Ripani, (2015) advierten que los bajos niveles educativos restringen la inserción a los puestos de trabajo formal y dificultan los procesos de capacitación y la permanencia en empleos de mayor calidad.

Finalmente, si se considera la distribución laboral por edad se tiene que las personas que tienen entre 25 y 50 años están ocupados preponderantemente en puestos de mayor protección laboral, pues alcanzan el 70% de la población ocupada formal. En contraste, los extremos de esta distribución desempeñan labores de menor calidad. Tanto en el grupo de jóvenes de 15 a 24 años como en el de los adultos mayores de 51 se tiene una densidad mayor de ocupaciones informales. Esta configuración advierte que el mercado de trabajo formal es particularmente agresivo con los trabajadores de menor experiencia y con aquellos que están en las últimas fases de su vida productiva, lo que implica que las políticas públicas tendrán que orientar esfuerzos especiales a estos grupos vulnerables si se pretende llegar a 2030 con un mercado de trabajo de mayor calidad.

Con base en esta estructura del mercado de trabajo, se advierte que el empleo formal ha perdido importancia relativa conforme ha disminuido el tamaño de las empresas y se han expandido las actividades comerciales

y de servicios, pero incluso en aquellos sectores en los que habitualmente se tenían puestos de trabajo mejor remunerados y más protegidos como el industrial. La persistencia de la informalidad laboral ha significado tener menores niveles de salario, de estabilidad, de dinamismo productivo y de posibilidades de crecimiento y mayores niveles de subocupación, desaprovechamiento educativo y de vulnerabilidad laboral.

El trabajo decente ante la informalidad, temporalidad y precariedad salarial

El ODS 8, metas 8.3 y 8.5 de la ADS 2030 implican, respectivamente, la creación de puestos de trabajo decente y que en 2030 se alcance el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Estas metas representan un fuerte desafío para las políticas públicas que deberán impulsar estrategias de crecimiento y desarrollo económicos procurando la calidad del empleo.

Las anomalías actuales del mercado de trabajo representan barreras de cumplimiento que será complicado superar si no se implementan las políticas adecuadas. Los desequilibrios del mercado laboral que más llaman la atención son la informalidad, que registra tasas superiores al 57% de la población ocupada, la temporalidad de los contratos de trabajo, que pueden convertirse en un riesgo para la estabilidad y la calidad del empleo en el largo plazo, y el bajo nivel de los salarios, que ha persistido desde hace años sin que se observen condiciones para su recuperación. Estas tres deficiencias vulneran la calidad del empleo actual y representan riesgos importantes para alcanzar el empleo pleno y el trabajo decente para todos en 2030.

Recuadro 1. Definición y dimensiones del trabajo decente

De acuerdo con la OIT (1999) el trabajo decente se define como el “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”. En la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa” (OIT, 2008), se institucionaliza el concepto de trabajo decente y se formulan las directrices de política para avanzar hacia su cumplimiento. En el mismo documento y en la literatura especializada (Espinoza, 2003; Ghai, 2003; Ruiz & Galhardi, 2013) se reconocen cuatro dimensiones del mismo:

- a) **Promoción del empleo:** se refiere a la creación de un marco económico e institucional donde las personas puedan trabajar de manera productiva en aras de su realización personal y del bien común, donde existan perspectivas de empleo e ingreso para todos y donde la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y social.
- b) **Protección social:** indica la seguridad social y protección de los trabajadores, que supone la ampliación de la seguridad social para todas las personas y la adaptación de su alcance y cobertura a la par de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos. Implica también contar con condiciones saludables y seguras en el trabajo y la garantía de una justa distribución de los frutos del progreso, lo que incorpora la necesidad de un salario mínimo para todos los que tengan empleo.

- c) **Derechos en el trabajo:** apunta la importancia de respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Incorpora los derechos de negociación y libertad sindical e implica que la violación de los derechos fundamentales en el trabajo no puede utilizarse como ventaja comparativa legítima.
- d) **Diálogo social:** denota la relevancia de fomentar la participación para la generación de acuerdos respecto a las políticas nacionales e internacionales que inciden en el empleo, además de facilitar la eficiencia de la legislación y las instituciones laborales en particular respecto al reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo.

El concepto de trabajo decente supone condiciones de equidad y no discriminación para los diferentes grupos de trabajadores, lo cual no se cumple para ciertos grupos vulnerables en nuestro país, por ejemplo los jornaleros agrícolas o los trabajadores domésticos. La situación de estos grupos implica la adopción de esfuerzos legislativos y de política particulares para avanzar hacia las condiciones laborales deseadas.

El caso del trabajo doméstico muestra los esfuerzos de armonización e implementación que deben hacerse para lograr condiciones de trabajo decente para todos los trabajadores. La forma como se contempla el trabajo del hogar en las

leyes mexicanas es incompleta e incluso discriminatoria respecto a los derechos de otros trabajadores (Cebollada, 2016; IBD, 2015). Para este grupo se especifican condiciones como una jornada laboral de hasta 12 horas o la posibilidad de un pago en especie particularmente elevado (50%), que no están permitidas para otros grupos de trabajadores e incluso se contraponen con las normas generales que regulan el trabajo (ver el capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo, y en particular el artículo 333). Desde un punto de vista teórico, Recio (1997) señala que en las economías capitalistas modernas el papel del trabajo asalariado es central. Esta forma de trabajo se define como una actividad mediante la cual la mayoría de la población obtiene sus medios de subsistencia del intercambio de su capacidad laboral por dinero. En este sentido, el pago en especie no corresponde con las características contemporáneas del mundo del trabajo, por lo que permitirlo en la legislación nacional, o ser recomendado por los organismos internacionales, enlista en el mercado laboral prácticas de remuneración que afectan el beneficio de los trabajadores.

Respecto a las posibilidades de incorporación a la seguridad social, este grupo también se encuentra en desventaja, pues su aseguramiento no es obligatorio y queda sujeto a la buena intención de sus patrones. Incluso al ser dados de alta en el esquema voluntario del IMSS estos trabajadores no contarán con las mismas prestaciones que aquellos inscritos en el régimen obligatorio (por ejemplo, no contarán con el ahorro para vivienda) (Cebollada, 2016; IBD, 2015).

Ante las anomalías presentes en la legislación mexicana para los trabajadores domésticos se ha recomendado la ratificación del Convenio 189 de la OIT (Cebollada, 2016; IBD, 2015), por parte del Senado de la República, y la consecuente armonización legislativa. El convenio estipula que “todo miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente” (artículo 6), además de que se deberán adoptar medidas “a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad” (artículo 14).

La situación del trabajo doméstico ejemplifica los rezagos que todavía existen en materia laboral en nuestro país. Para este grupo no existe ni la legislación adecuada ni las políticas públicas para alcanzar condiciones de trabajo decente en el año 2030, lo que implica un reto importante. Que nuestro país no haya ratificado el convenio 189 de la OIT muestra la falta de voluntad política y de toma de decisiones para la protección de los derechos laborales de las personas con empleos precarios, lo que configura una barrera en el cumplimiento del ODS 8, meta 8.8 de la ADS 2030.

El trabajo decente y sus condicionantes

Con la reforma laboral de 2012, el concepto de trabajo decente de la OIT¹⁷ se incorporó en la legislación mexicana en el artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Este reconocimiento normativo tiene implicaciones económicas, jurídicas, de política pública y algunas relacionadas con la medición y seguimiento de los avances en su instrumentación, que resulta pertinente atender para que su adhesión pueda traducirse de manera efectiva en mejoras en las condiciones de los trabajadores y en la dinámica del mercado de trabajo.

Entre las necesidades a atender se encuentra, por ejemplo, la de la remuneración adecuada, presente tanto en la definición de la OIT como en la legislación nacional mediante la figura del salario remunerador. A pesar de que en México se reconoce la importancia de establecer un salario mínimo, éste ha registrado un fuerte declive en términos reales desde mediados de los años setenta hasta la fecha (revisado en la sección de Precariedad salarial).

En consecuencia, sería conveniente implementar una política de recuperación del salario mínimo que contribuya con la mejora de las condiciones de los trabajadores que obtienen esta remuneración y facilite la restitución de la capacidad de ingreso de otros salarios que también han permanecido estancados o bajos. Esta política ayudaría a la creación de condiciones favorables para la instrumentación del trabajo decente como disposición normativa.

Por otro lado, en la propuesta de la OIT se incorpora la necesidad de ampliar la seguridad social para todas las personas, lo que implica que esta dimensión del concepto de trabajo decente es válida “tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos y los que trabajan a domicilio” (Ghai, 2003). Esta

17 La definición y dimensiones del trabajo decente se pueden consultar en el recuadro 1.

condición está lejos de cumplirse ya que México carece de un sistema de seguridad social con cobertura universal¹⁸ y con prestaciones sociales integrales y equitativas. El sistema de seguridad social se encuentra altamente fragmentado y desarticulado tanto en el diseño como en la operación de las instituciones que imparten los servicios públicos en este rubro, lo que refuerza situaciones de desigualdad y discriminación (Martínez *et al.*, 2015).

Al respecto sería relevante la realización de una reforma profunda al sistema actual de seguridad y protección social, capaz de subsanar sus deficiencias relacionadas con la fragmentación institucional, la incapacidad de garantizar los derechos sociales a toda la población, la contribución con la reproducción de desigualdades sociales y los desequilibrios en su esquema de financiamiento. El sistema mexicano de seguridad social suponía la continua incorporación de trabajadores, y sus familias a las instituciones públicas que proveen servicios de salud y prestaciones sociales, como resultado del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que asumía una conexión favorable entre la dinámica del mercado de trabajo y el sistema de seguridad social,¹⁹ sin embargo esta conexión parece haberse agotado en las últimas décadas, lo que significa implementar un nuevo modelo de seguridad social.

En estricto sentido, el reto adquirido con el reconocimiento legal del trabajo decente es transformar el derecho establecido como principio en la LFT en derecho ejercido en la práctica de las relaciones laborales. Con ello, y con el establecimiento de los ODS, el Estado adopta el compromiso de diseñar e instrumentar los mecanismos pertinentes para que los trabajadores obtengan el beneficio material de la disposición jurídica, que hasta el momento representa sólo un avance legal

18 La información de INEGI revela que la población que no cuenta con seguridad social ha oscilado entre el 57% y el 60% de la población ocupada y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) advierte que en 2014 se tenían 70.1 millones de personas sin acceso a la seguridad social

19 En la obra “Situación actual y reforma de la seguridad social en México” (Martínez, 2015) se profundiza sobre la situación actual del sistema mexicano de seguridad social y sobre su relación con el mercado de trabajo.

en la política pública de protección laboral. No es un avance menor, es una disposición fundamental en la regulación del mercado de trabajo pero su verdadero impacto radica en las acciones que el Estado emprenda para hacer cumplir la ley, de las que depende la posibilidad de materializar las condiciones del trabajo decente hacia el año 2030.

Análisis de las trayectorias (2000-2015) de la informalidad, temporalidad y la precariedad salarial

Los esfuerzos que debe realizar el Estado para mejorar cada una de las dimensiones del trabajo decente supone encarar las prácticas laborales que vulneran la creación de trabajo formal y la calidad del empleo, como la informalidad, la precariedad del salario y la contratación temporal.

Informalidad

La informalidad laboral está constituida por un conjunto de prácticas de diversos tipos que tienen como denominador común la carencia de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social. Se trata de relaciones de trabajo irregulares que, en algunos casos, están determinadas por el incumplimiento de la legislación fiscal y laboral que de manera deliberada realizan las empresas; aunque en otros casos, como en las actividades de autoempleo, son producto de las limitaciones del sistema institucional para incorporar a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia que, ya sea por voluntad o por exclusión del mercado, desarrollan actividades productivas al margen de la normatividad. La informalidad es por tanto un fenómeno complejo y heterogéneo que en la mayoría de los casos afecta el bienestar de los trabajadores y que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), limita de manera importante la reducción de la desigualdad en los países de la región.

De acuerdo con la información estadística de la ENOE (INEGI, 2016), las distintas

tasas que miden la informalidad laboral han sostenido un desempeño relativamente estable durante más de una década (gráfico 6), lo que supone que su determinación está vinculada con las condiciones estructurales de la actividad productiva y no son prácticas coyunturales que puedan ser disipadas en el corto plazo. Las variaciones que destacan en las distintas trayectorias son un repunte significativo con la irrupción de la crisis de 2009 que interrumpió el descenso de las tasas que se había iniciado en 2005. Después de que las tasas se mantuvieron relativamente altas en la post crisis, se ha observado una nueva disminución que parece restituir las cifras de la informalidad a los niveles registrados antes de 2009. Ello significaría que la ocupación informal está especialmente basada en relaciones productivas altamente susceptibles a los ciclos económicos.

Gráfico 6. Mediciones de informalidad laboral, 2005-2015 TIL1, TIL2, TOSI1 y TOSI2



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2016).²⁰

De las distintas mediciones de informalidad que contiene el gráfico 6, destaca la elevada proporción del empleo informal que se registra con las Tasas de Informalidad Laboral (TIL1 y TIL2), a diferencia de los niveles observados con las antiguas mediciones (Tasas de Ocupación en el Sector Informal,

²⁰ Los datos de 2000 a 2004 provienen de la ENE. La edad de trabajar se considera a partir de los 14 años. Los datos de 2005 a 2015 provienen de la ENOE. La edad de trabajar se considera a partir de los 15 años. Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año.

TOSI1). Las tasas de mayor dimensión (TIL1) advierten que en la actualidad el empleo informal alcanza una participación del 57.8% respecto al total de la población ocupada, lo que equivale a tener más de 29.3 millones de trabajadores informales en el mercado.

Como ha quedado patente con las estadísticas de INEGI (2016), la informalidad laboral ha seguido trayectorias consolidadas, estables y de elevadas proporciones que significan un riesgo importante para el cumplimiento de las metas de trabajo decente planteadas por la ADS 2030, en particular sobre el ODS 8, metas 8.3 y 8.5. La composición heterogénea del empleo informal (analizada en la sección Estructura actual del mercado de trabajo) obliga a los responsables de la política pública a tomar decisiones de distinta índole para reducir su incidencia en el mercado de trabajo. Los retos que esto impone no son triviales ni pueden tomarse con el optimismo que otorga la implementación de las reformas fiscal y laboral de los últimos años²¹. Estas decisiones legislativas ayudarán a resolver parte de las deficiencias institucionales pero para lograr las metas en el largo plazo es necesario promover reformas de mayor embergadura.

Temporalidad

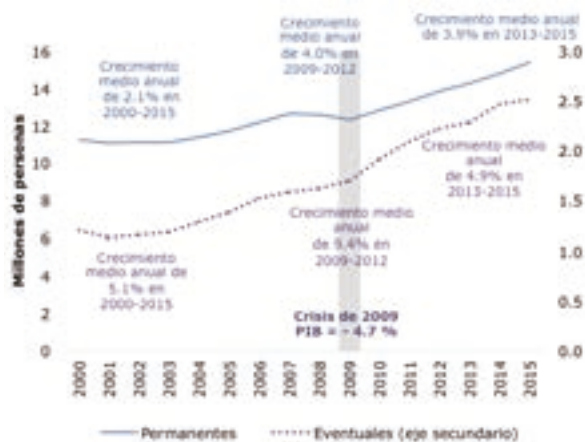
La contratación temporal de trabajadores ha servido para flexibilizar las condiciones de ingreso al mercado laboral y se ha utilizado ya en otros países con resultados controversiales. Si bien puede ser un recurso que permita observar las capacidades de los trabajadores y valorar su idoneidad en los puestos laborales o que permita a las empresas afrontar periodos de mayor demanda, la evidencia internacional advierte que esta forma de contratación favorece la sustitución de trabajadores permanentes por temporales, sin que ello genere mayor empleo o mejoras en el ingreso de los trabajadores (Ortiz, 2013; Eichhorst,

21 En la literatura especializada (Bensusán, 2013; Samaniego, 2008) se ha enfatizado que la mera creación de empleos formales no sería suficiente para remediar el fenómeno de la informalidad, se señala la necesidad de contar con políticas adicionales diseñadas con tal fin.

2011; y Cappellari, 2012). Estos riesgos deben ser tomados en cuenta para introducir regulaciones en la contratación temporal del país, que eviten afectar la estabilidad y la calidad del empleo que se genere en el futuro.

De acuerdo con las estadísticas del IMSS, el crecimiento de la contratación eventual de trabajadores formales ha tenido un ritmo mucho más acelerado (TCMA=5.1%) que el de la contratación permanente (TCMA=2.1%) en el periodo 2000-2015. Aunque el aumento de la temporalidad ha sido continuo a lo largo de todo el periodo, a partir de la crisis de 2009 se observa una fuerte aceleración en su crecimiento que logra alcanzar una TCMA de 9.4% entre 2009 y 2012. Unos años después, con el fortalecimiento de las medidas de contratación temporal establecidas por la Reforma Laboral de 2012, el ritmo de crecimiento de las contrataciones eventuales se mantiene elevado (TCMA de 4.9% en el periodo 2013-2015) (gráfico 7).

Gráfico 7. Ocupados con registro ante el IMSS clasificados por contrato permanente o eventual, 2000-2015 (Millones de personas)



Nota: los datos sobre los trabajadores cotizantes en el IMSS corresponden a los stocks acumulados hasta el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de los cubos dinámicos del IMSS, (2016).

El crecimiento más acelerado de los empleos eventuales respecto a los permanentes podría sugerir un efecto de sustitución entre ambos tipos de contratación, tal como

se ha observado en diversos países como España, Italia o Alemania. Estas experiencias internacionales han servido también para advertir que la creación de nuevos puestos de trabajo temporal está acompañada de una mayor vulnerabilidad ante las fluctuaciones económicas, pues suelen ser estos empleos los que se destruyen primero en cuanto surgen las crisis.

Aunque la contratación temporal puede dotar de flexibilidad a algunas actividades productivas y facilitar la incorporación de cierto tipo de trabajadores al mercado laboral, por ejemplo los subordinados informales, el uso extendido de esta figura contractual tiene asociadas diversas amenazas que ponen en riesgo el cumplimiento de las metas sobre el trabajo decente y la calidad del empleo en 2030. Además de la sustitución de empleo permanente por eventual y de la mayor vulnerabilidad del empleo ante las crisis, la contratación temporal puede implicar la inestabilidad del empleo y la irregularidad en el ingreso de los trabajadores, la discontinuidad en el registro de los trabajadores en el sistema de seguridad social que afecta tanto las contribuciones fiscales como los tiempos de cotización de las personas, la debilidad en la construcción de las trayectorias laborales, la suspensión de procesos de capacitación, aprendizaje y formación del capital humano, entre otros.

Precariedad salarial

Para alcanzar las metas asociadas a el ODS 8, metas 8.3 y 8.5 y avanzar con ello en la implantación del trabajo decente, es necesario superar los rezagos de la situación salarial. En las últimas décadas los salarios han presentado un deterioro sostenido sin que los mercados hayan facilitado su recuperación, ni se hayan implementado intervenciones oportunas para revertir este proceso. La caída de las remuneraciones ha significado el descenso de la participación relativa de los salarios en el ingreso nacional (Moreno-Brid, Garry & Krozer, 2016; OIT, 2014b; Ros,

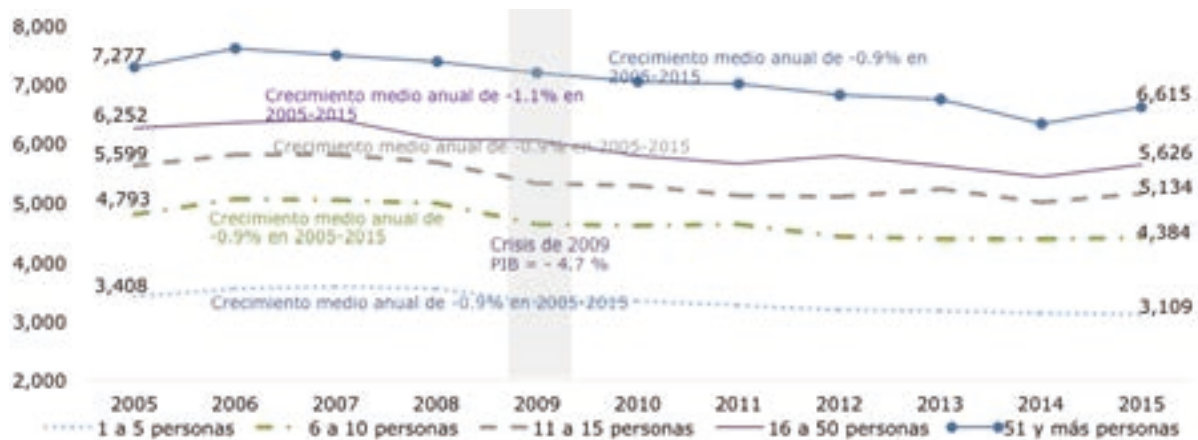
2015; Samaniego, 2014), dando lugar a un alto grado de desigualdad en la distribución de la riqueza que se genera.

Entre los salarios que han tenido un mayor desgaste se encuentra el salario mínimo, que desde los años setenta ha registrado un fuerte declive con una TCMA de -5.4% en el periodo 1977-2000. A partir del año 2000 se frenó su caída, pero persiste su bajo nivel. En la literatura especializada (GDF, 2014; Kaplan & Novaro, 2006; Krozer, Moreno-Brid & Rubio, 2015; Marinakis & Velásquez, 2010; Moreno-Brid, Garry & Monroy-Gómez-Franco, 2014; Moreno-Brid, Garry & Krozer, 2016) se han documentado numerosas consecuencias negativas derivadas de los bajos niveles del salario mínimo, como la capacidad reducida en el gasto de los hogares, su contribución con el incremento de la desigualdad del ingreso, el debilitamiento del mercado interno como motor de la actividad económica y el debilitamiento de las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, entre otras. Una política de recuperación salarial sería deseable para mejorar las condiciones de los trabajadores que ganan el salario mínimo y de aquellos cuyos salarios se ven impactados directamente por éste.²²

Las cifras sobre las remuneraciones según el tamaño de unidad económica muestran que los trabajadores ocupados en grandes establecimientos tienen los mayores ingresos en toda la distribución, y que éstos disminuyen paulatinamente conforme disminuye el tamaño de la unidad (gráfico 8). El hecho de que los trabajadores empleados en las unidades económicas más pequeñas sean los que tienen los peores salarios indica la relevancia de aplicar medidas relacionadas con la innovación, la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (tal como indica de manera pertinente el ODS 8, meta 8.3) y de implementar estrategias de vigilancia para el cumplimiento de las condiciones del trabajo decente.

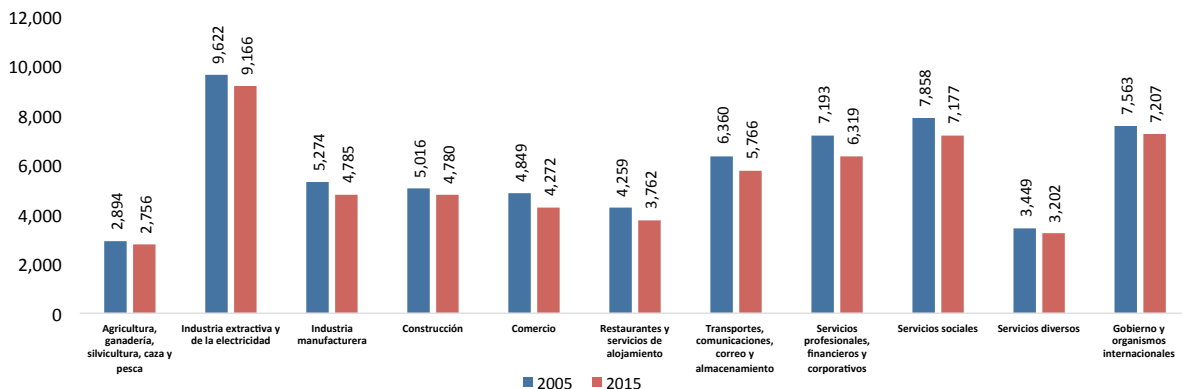
²² Para instrumentar estrategias de recuperación salarial es conveniente tener en cuenta los distintos factores determinantes de los salarios, entre los que destacan las características individuales, del puesto de trabajo, de los mercados y empresas y los determinantes institucionales.

Gráfico 8. Remuneración promedio mensual de las personas ocupadas por tamaño de unidad económica, 2005-2015. (Precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE de INEGI (2016).²³

Gráfico 9. Remuneración promedio mensual del personal ocupado por rama de actividad, 2005-2015 (Precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE del INEGI (2016).²⁴

Por otra parte, la concentración de las bajas remuneraciones en los trabajadores en ciertas ramas de actividad (gráfico 9), plantea la necesidad de avanzar hacia el logro de mayores niveles de productividad mediante la innovación, modernización tecnológica y diversificación, con un énfasis particular en los sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de la mano de obra, tal como sugiere la ONU (2015)²⁵ y como

23 Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100). Los datos se tomaron en cuenta hasta el tercer trimestre de 2015.

24 Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100). Los datos se tomaron en cuenta hasta el tercer trimestre de 2015.

25 El cambio tecnológico futuro seguirá jugando un papel muy importante en la reconfiguración de los mercados de trabajo. Por un lado, podría darse la sustitución directa de trabajadores cuyas funciones serían suplidas por la tecnología, y por otro,

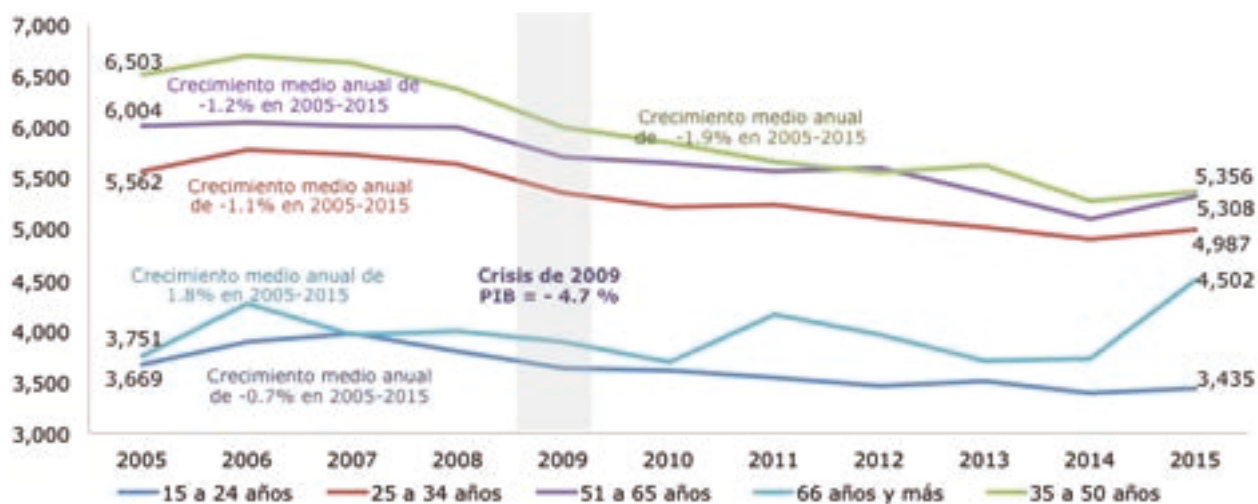
se señala en el ODS 8, meta 8.2 de la ADS 2030.

El sector industrial, que tradicionalmente había creado empleo formal y de calidad, ha presentado un deterioro de sus condiciones (Puyana & Romero, 2013). La recuperación de la capacidad de generación de empleo y crecimiento de este sector es relevante para el cumplimiento de las metas hacia el 2030. Por otra parte, el análisis por grupos de edad muestra que los jóvenes de 15 a 24 años²⁶

se generarían nuevos tipos de ocupaciones y funciones ante el nuevo panorama. Se ha documentado (Rodríguez, Huesca & Camberos, 2011) que el cambio tecnológico actualmente es complementario y no sustitutivo de la mano de obra y que los trabajadores con mayores niveles de calificación, tienen mejores posibilidades de adaptarse a él.

26 En algunos estudios se ha detectado que los jóvenes son particularmente vulnerables ante ciertos fallos del mercado de trabajo en comparación los trabajadores de otras edades

Gráfico 10. Remuneración promedio mensual del personal ocupado por grupos de edad, 2005-2015 (Precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE del INEGI (2016).²⁷

junto con los adultos mayores de 66 años o más cuentan con los ingresos más bajos, mientras que los ingresos más elevados se encuentran en el grupo de entre 35 y 50 años (gráfico 10).

Los bajos ingresos de este grupo se asocian con el riesgo de que opten por dedicarse a actividades informales, e incluso ilegales, por carecer de incentivos para permanecer en sus puestos de trabajo.

Esta situación representa un obstáculo importante para al cumplimiento del objetivo 8.6 respecto a la disminución de la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

El deterioro de los salarios en términos reales para las personas de todos los grupos de edad, niveles de instrucción y posiciones ocupacionales, revela una tendencia contraria a la deseable para cumplir los objetivos de pleno empleo y condiciones de trabajo decente para todos hacia el año 2030.

Ante esta problemática, en la literatura especializada (Cabral, 2015; Campos, 2014; Fairris, Popli & Zepeda, 2008; Kaplan &

Novaro, 2006; Krozer, Moreno-Brid & Rubio, 2015; Marinakis & Velásquez, 2010; Moreno-Brid, Garry & Monroy-Gómez-Franco, 2014; Moreno-Brid, Garry & Krozer, 2016; OIT, 2014b), se recomiendan instrumentos de política puntuales indispensable para alcanzar las metas comprometidas en el ámbito internacional, como la negociación colectiva, el aumento del salario mínimo y las medidas de formalización de empresas y trabajadores, entre otras.

Análisis de las tendencias (2015-2030) del empleo

La ADS 2030 establece metas de pleno empleo y trabajo decente para todos que, dada la situación laboral actual, no será viable cumplir. En general, las metas establecidas en la Agenda en materia de empleo son ambiguas y poco realistas, pues no definen parámetros específicos a alcanzar y proponen la solución de anomalías estructurales en tan solo 15 años, sin considerar los progresos paulatinos que deberían hacerse para llegar a ellas. Por supuesto, los ODS constituyen escenarios deseables, sin embargo, convendría establecer metas graduales adaptadas a las circunstancias nacionales con posibilidades de cumplimiento en un horizonte temporal de mayor plazo.

(Alaimo et al., 2015; OCDE, 2012; OIT, 2014).

²⁷ Se consideran únicamente los registros de quienes reportaron tener ingresos mayores a cero. Se usa el deflactor para septiembre de cada año, teniendo como base (diciembre 2010=100). Los datos se tomaron en cuenta hasta el tercer trimestre de 2015.

Con el fin de tener puntos de referencia en 2030 teniendo en cuenta la evolución de los principales indicadores de empleo, se realizó un ejercicio de proyección de las tendencias hacia ese año. Consiste en una estimación sencilla dada la dificultad que representa incorporar un sin número de factores que afectan el comportamiento del mercado de trabajo, aunado a otras limitaciones metodológicas y de disponibilidad de información²⁸. Aun así, se considera útil para brindar un panorama de referencia.

Para identificar empíricamente las tendencias de empleo de largo plazo, se tomaron en cuenta las variables de la población ocupada, los trabajadores cotizantes al IMSS, los trabajadores cotizantes con contrato permanente y con contrato eventual y los principales indicadores de informalidad laboral (TIL, TIL2 y TOSI) para plantear escenarios posibles hacia el año 2030.

Se realizaron proyecciones en dos escenarios distintos (gráficos 11, 12, 13). En el primero, que representa un escenario de referencia, se consideró como constantes las condiciones actuales de la economía nacional y del mercado de trabajo, tanto en sus componentes estructurales como en los coyunturales. Es decir, las circunstancias actuales se reproducirían de manera muy similar en los próximos 14 años, por lo que el ritmo promedio de crecimiento de las variables sería el mismo que el observado en los últimos 15 años. Esto ocurriría si no se aplica una política económica que modifique el comportamiento del mercado de trabajo, o si no se obtienen resultados significativos con las políticas actuales y de corto plazo.

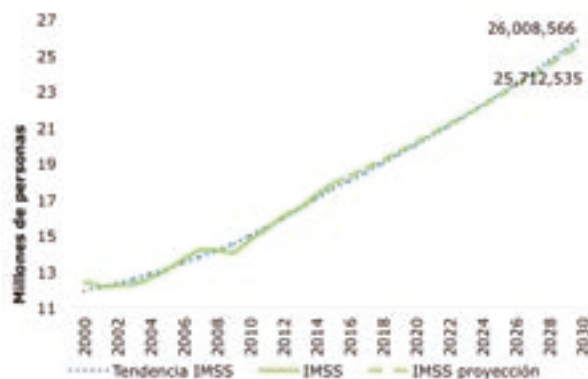
En el segundo escenario se estima una proyección que considera únicamente el comportamiento estructural y de largo plazo del mercado de trabajo, excluyendo la influencia de los factores coyunturales asociados al comportamiento cíclico de las

²⁸ El ejercicio tiene un propósito limitado ya que no constituye un modelo de pronóstico en el que se incorporen variables como el crecimiento del PIB, el comportamiento demográfico, el cambio tecnológico, la productividad, entre otras variables que podrían ser importantes en la determinación del empleo en el futuro.

variables, que son más difíciles de prever por tener alta variabilidad en algunos casos. Es decir, el segundo escenario proyecta las tendencias determinadas sólo por los factores estructurales, a partir de la descomposición de las variables mediante la aplicación del filtro Hodrick-Prescott²⁹. Los resultados estimados de los dos escenarios se resumen en el cuadro 2.

Las proyecciones permiten anticipar que, de cumplirse los supuestos bajo las cuales fueron planteadas, la creación de empleo formal en el periodo 2015-2030 presentará un crecimiento moderado (gráfico 11) con un ritmo mucho más lento de las contrataciones permanentes (TCMA de 2.11 en el primer escenario y de 2.21 en el segundo escenario) con respecto a las eventuales (TCMA de 5.08 en el escenario 1 y de 5.97 en el segundo, cuadro 2). De cumplirse estas condiciones existiría el riesgo de contar con nuevos puestos de trabajo de menor calidad y susceptibles a desaparecer ante el surgimiento de crisis económicas.

Gráfico 11. Proyección de los trabajadores cotizantes en el IMSS hacia el año 2030 (Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2016).

²⁹ Existe una literatura extensa sobre la descomposición de las variables en sus componentes de tendencia y ciclo, de ella se extrajeron los elementos técnicos para la realización de este ejercicio (Antón, 2011; Guerrero, 2011; Hodrick & Prescott, 1997). Para la construcción del primer escenario se calculó la TCMA de las series originales y se realizó con ella una proyección hasta el año 2030. En el segundo caso, se obtuvieron los valores logarítmicos de las series originales y se realizó su descomposición en los componentes de tendencia y ciclo mediante la aplicación del filtro Hodrick-Prescott. Una vez obtenida la tendencia en valores logarítmicos se devolvieron sus valores exponenciales y se calculó la TCMA del periodo 2000-2015, a partir de esta, se proyectó la tendencia hacia el año 2030.

Cuadro 2. Proyección del comportamiento de las variables de empleo hacia el año 2030

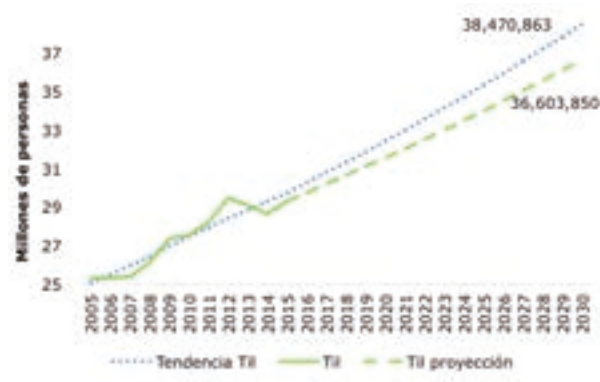
Variables	Situación actual			Escenario 1				Escenario 2			
	Número de personas ocupadas	Porcentajes respecto a la población ocupada total	2015	Número de personas ocupadas	Porcentajes respecto a la población ocupada	Variación en número de personas	Tasa de Crecimiento Medio Anual (%)	Número de personas ocupadas	Porcentajes respecto a la población ocupada total	Variación en número de personas	Tasa de Crecimiento Medio Anual (%)
Población ocupada	50,734,656	100.00		67,781,812	100.00	17,047,156	1.95	69,208,566	100.00	18,473,910	2.05
Empleo informal (TIL1)	29,320,946	57.8		36,603,850	54.00	7,282,904	1.49	38,470,863	55.59	9,149,917	1.73
Empleo informal (TIL2)	26,829,747	52.9		34,143,217	50.37	7,313,470	1.62	35,758,196	51.67	8,928,449	1.84
Empleo informal (TOSI)	13,881,480	27.4		18,792,845	27.73	4,911,365	2.04	19,316,848	27.91	5,435,368	2.09
Trabajadores cotizantes en el IMSS	17,884,033	35.3		25,712,535	37.93	7,828,502	2.45	26,008,566	37.58	8,124,533	2.64
Trabajadores cotizantes en el IMSS (contrato permanente)	15,381,186	30.3		21,038,461	31.04	5,657,275	2.11	20,882,783	30.17	5,501,597	2.21
Trabajadores cotizantes en el IMSS (contrato eventual)	2,505,847	4.9		5,263,023	7.76	2,760,176	5.08	6,142,453	8.88	3,639,606	5.97

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI

La mayor creación de empleo que se observa en el escenario tendencial que considera solo los factores estructurales (línea azul punteada), permite señalar la relevancia de contar con políticas contra cíclicas que lleven al mercado de trabajo hacer frente a los choques externos que posiblemente reciba la economía mexicana en los próximos años.

Con respecto a la informalidad laboral, las proyecciones hacia el 2030 permiten notar que (gráfico 12), de seguir el comportamiento actual (línea verde) o incluso la tendencia basada en factores estructurales (línea azul punteada), la proporción de trabajadores en situación de informalidad respecto a la población ocupada total podría disminuir, pero a un ritmo lento (la TIL pasaría de 57.8% en 2015 a 54.0% en 2030 según el primer escenario y a 55.6% según el segundo, cuadro 2). A pesar de esta evolución favorable, de cumplirse las condiciones para el comportamiento planteado, el número de trabajadores en condiciones de informalidad seguiría siendo extremadamente elevado. Lo que sería insuficiente para cumplir con las metas de la ADS 2030 respecto al trabajo decente y a la formalización del empleo.

Gráfico 12. Proyección de la TIL hacia el año 2030 (Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI.

En síntesis, las estimaciones proyectadas permiten notar que, de no existir intervenciones públicas importantes para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, difícilmente se lograrán los objetivos y metas de desarrollo establecidos. De

mantenerse constantes el desempeño de la economía mexicana y la configuración del mercado de trabajo actuales, las expectativas del empleo y del trabajo decente hacia 2030 serían limitadas. Por ello, se requiere reformar la función de distintos factores que han incidido tímidamente en la actividad productiva, como la inversión pública y la política fiscal, y la reconfiguración del sector exportador, la industria y los servicios.

Una amenaza potencial adicional hacia el año 2030 consiste en que, lejos de mantenerse las características actuales del desempeño económico y del mercado laboral, éstas empeoren. La situación es factible si persisten algunas de las grandes tendencias señaladas por los organismos internacionales (Banco Mundial, 2016; FMI, 2015; 2016a). Se ha advertido por ejemplo que, si se mantiene la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas (en particular de los metales), se impulsará el crecimiento mundial por sus impactos en los costos de producción de algunos mercados, sin embargo, esto no será favorable para la actividad económica de los países exportadores, como es el caso de México. Se señala también como un elemento poco favorable para la economía nacional, el endurecimiento paulatino de la política monetaria de Estados Unidos de América (EUA), lo que entre otros factores ha contribuido con condiciones financieras más restrictivas, menores flujos de capital, y nuevas depreciaciones de las monedas de muchas economías de mercados emergentes. Asimismo, debe considerarse la incertidumbre propiciada por los resultados electorales recientes en los EUA y la posibilidad de tomar decisiones de política que afecten las relaciones económicas entre los dos países en el corto plazo. Estas amenazas para el desempeño económico de México en los próximos años podrían contribuir con la desaceleración en el crecimiento económico, que según la literatura (CEPAL, 2016; OIT, 2013, 2014 y 2015), tendría un impacto directo en el mundo del trabajo y, por lo tanto, se requerirían mayores esfuerzos en materia de generación de empleo.

El comportamiento del mercado de trabajo proyectado hacia el año 2030 permite advertir que las metas planteadas, sobre el empleo pleno y productivo y de la reducción de la informalidad, tienen una viabilidad muy limitada para alcanzarse en quince años. Los altos niveles de informalidad, indican que la calidad del empleo es un problema incluso si las condiciones del mercado de trabajo se mantienen como hasta ahora. Para avanzar en la ampliación del acceso a la seguridad social para todos los trabajadores hacia el 2030 tendrían que realizarse intervenciones de elevada trascendencia. El escenario podría ser aún más complicado si el desempeño económico nacional se mantiene débil y el déficit en la creación de empleos se amplía, en tal caso se esperaría un crecimiento aún más importante del empleo informal y por cuenta propia (OIT, 2015), lo que representaría un reto mayor de cara al cumplimiento de las condiciones de trabajo decente. Los organismos internacionales anticipan que avanzar hacia la formalización será un desafío importante para el mediano y largo plazo (OIT, 2013), y que para disminuir la informalidad en alrededor de 5% al año, es necesario mantener un crecimiento sostenido del 3.4% anual, lo que luce complicado según las perspectivas económicas proyectadas.

Otros obstáculos estrechamente relacionados con la existencia de empleos de calidad están relacionados con el empleo temporal y la precariedad salarial. La experiencia internacional permite advertir el riesgo que implica la introducción de medidas como la contratación temporal para solucionar los problemas del mercado de trabajo. En el caso mexicano, se observa que la contratación temporal crece a un ritmo mayor que la permanente, lo que representa un riesgo para el alcance de las condiciones de trabajo decente para todos hacia el año 2030.

El nivel salarial de los trabajadores, vinculado con el desempeño económico, persistiría bajo o incluso empeoraría en caso de cumplirse los pronósticos pesimistas de crecimiento. En la literatura internacional (OIT, 2015) se pronostica que los sectores

industriales y de servicios serán los que generen mayores empleos en el futuro, mientras que el sector agrícola continuará perdiendo peso relativo, de acuerdo con los cambios estructurales que se encuentran en proceso en las economías de la región. Lo anterior indica la relevancia de impulsar el crecimiento de los sectores con mayor productividad y de diversificar las estructuras de producción para poder contribuir con la generación de empleos bien remunerados (CEPAL, 2016).

En las proyecciones de CONAPO sobre las personas en edad de trabajar (15 años y más), se observa un descenso relativo de este grupo respecto al total de la población. Lo anterior implica una disminución en la presión para el mercado de trabajo, sin embargo, podría representar dificultades adicionales, por ejemplo, en cuanto a la presión financiera para los sistemas de pensiones y seguridad social que contarán con una menor cantidad de cuotas para su financiamiento. Por otra parte, cabe la posibilidad de que en un escenario futuro exista una presión adicional para el mercado de trabajo derivada del retorno de migrantes de los EUA. Aunque el CONAPO no presenta proyecciones al respecto, es un escenario posible para los próximos años.

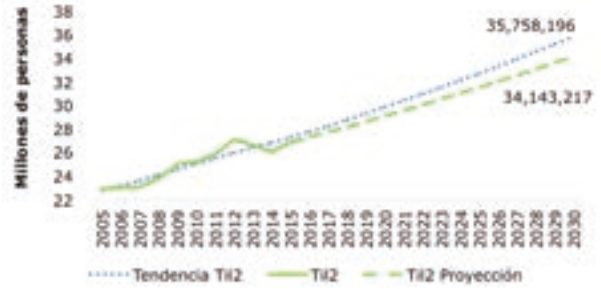
Aunque el establecimiento de los objetivos y metas de pleno empleo y trabajo decente en la ADS 2030 configuran un escenario deseable será difícil de alcanzar, ya que su cumplimiento impone condiciones de crecimiento económico, atención de rezagos y corrección de anomalías del mercado de trabajo que será complicado subsanar en quince años.

Grafico 13. Proyecciones

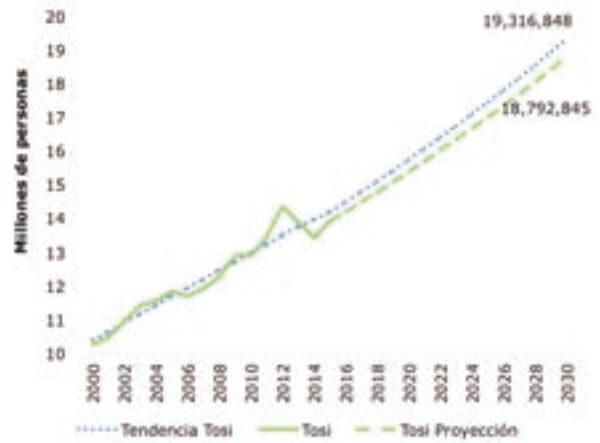
Proyección de la población ocupada hacia el año 2030 (Millones de personas)



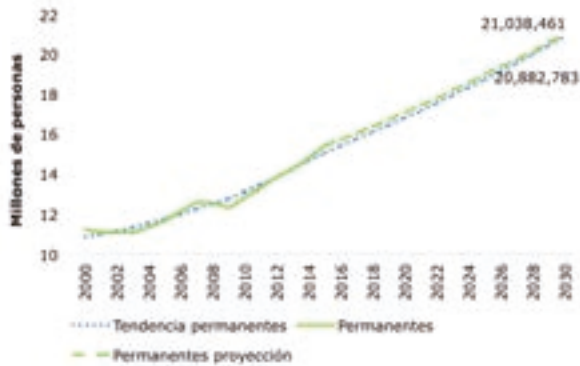
Proyección de la TIL2 hacia el año 2030 (Millones de personas)



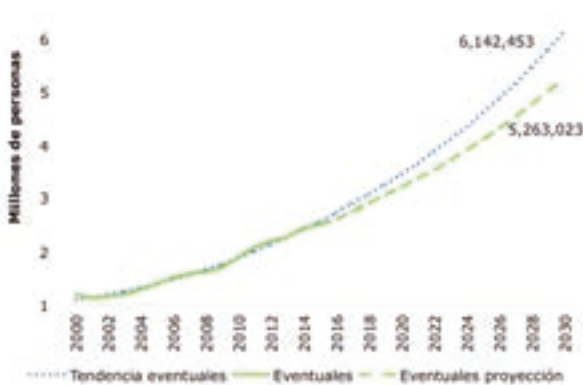
Proyección de la TOSI hacia el año 2030 (Millones de personas)



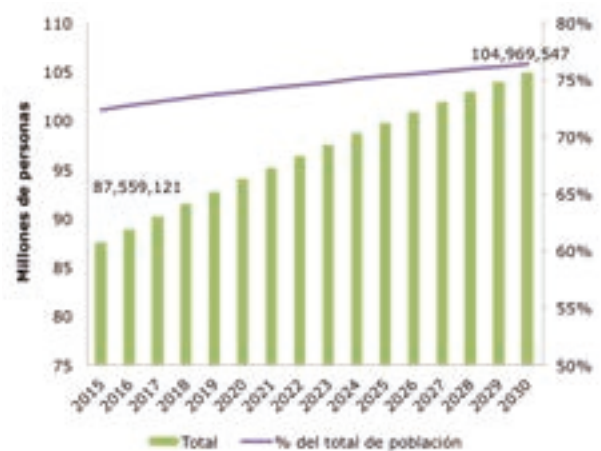
Proyección de los cotizantes al IMSS con contrato permanente hacia el año 2030 (Millones de personas)



Proyección de los cotizantes al IMSS con contrato eventual hacia el año 2030 (Millones de personas)



Proyección de la población en edad de trabajar, 2015-2030 (Millones de personas/porcentajes)



Nota: Se considera a la población de 15 años y más.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

Conclusiones y consideraciones para la reforma de las políticas públicas

El escenario deseable de crecimiento sostenible, pleno empleo y trabajo decente, que se configura con el ODS 8 de la ADS 2030, implica la adopción de reformas profundas en la política pública y en la estructura institucional para transformar las condiciones de la economía y del mercado de trabajo, ya que sus debilidades y anomalías actuales representan barreras para el cumplimiento de las metas establecidas. De hecho, de no tomarse decisiones trascendentales la viabilidad del desarrollo esperado será muy limitada.

El diseño y la instrumentación de la política económica de las últimas décadas, que ha tenido como prioridad la estabilidad macroeconómica, han logrado el control de la inflación, las tasas de interés, las finanzas públicas, entre otras variables que en épocas anteriores representaban un riesgo en el desencadenamiento de las crisis; sin embargo, no han transformado las condiciones de crecimiento de la actividad productiva para alcanzar tasas más elevadas del PIB (Cordera, 2015; Esquivel, 2010; Moreno-Brid & Ros, 2009; Ros, 2013). Con el desempeño reciente de la economía mexicana se advierte que la actividad productiva sostiene un ritmo inercial de crecimiento (muy cercano a la tasa tendencial de largo plazo del PIB), a la que no se le han logrado inducir cambios estructurales, que opera por debajo de su potencial y que luce particularmente sensible a las fluctuaciones económicas y vulnerable a los choques externos.

Para fortalecer la economía nacional y promover el crecimiento sostenible en el largo plazo de la producción y el empleo, es fundamental el rediseño de la política económica. Para ello, es conveniente que la política monetaria adquiera el doble propósito de procurar la estabilidad inflacionaria pero también el crecimiento de la economía y que la política fiscal retome a la inversión pública como un factor que detone y articule el

desarrollo productivo, además de instrumentar políticas anti-cíclicas para atenuar los efectos de las recesiones. Asimismo, es importante recuperar los instrumentos de la política industrial, que ha sido abandonada como una estrategia de desarrollo, para restituir y ampliar los encadenamientos productivos, impulsar algunos sectores estratégicos y fortalecer la calidad de las relaciones laborales. En ese sentido, la política de desarrollo regional y urbano puede complementar los esfuerzos para aprovechar mejor la dotación de recursos y la ubicación geográfica de los distintos territorios del país y reducir la desigualdad entre las capacidades productivas de los estados.

En particular, en el mercado de trabajo persisten anomalías que llevan tiempo enquistadas. La deficiencia crónica en la creación de empleo ha significado la acumulación de más de 8.6 millones de puestos de trabajo desde el año 2000 que se incrementa a un ritmo de 576 mil empleos como promedio anual. Las ventajas de estabilidad, remuneración y protección que tradicionalmente ofrecía el trabajo asalariado, han sido vulneradas por la informalidad pues actualmente se tienen más de 16 millones de trabajadores subordinados informales. El trabajo por cuenta propia no ha logrado consolidarse como una alternativa profesional para la creación de nuevos negocios que sean sostenibles en el largo plazo, sino más bien permanece como una actividad de subsistencia y de refugio. La informalidad ha penetrado en prácticamente todas las actividades productivas incluyendo aquellas que, como la industria manufacturera, solían sostener relaciones de trabajo más protegidas. El empleo informal, afecta especialmente a trabajadores con bajos niveles educativos, a jóvenes y adultos mayores, y a aquellos que laboran en microempresas, las cuales representan la principal fuente de ocupación del país. Los salarios medios han registrado un descenso desde los años previos a la crisis de 2009, cuyos niveles sólo son relativamente altos en las grandes empresas y en las actividades de la industria extractiva, del

sector público y de los servicios sociales. La contratación temporal sostiene una tendencia acelerada desde hace más de una década que puede poner en riesgo la expansión del empleo permanente y convertirse en una válvula de escape más para las presiones del mercado laboral.

Estas circunstancias representan obstáculos significativos para alcanzar las metas de pleno empleo y trabajo decente establecidas por la ADS 2030, que de mantenerse igual no sólo impedirían el cumplimiento de los ODS sino que acentuarían las condiciones de desigualdad y de pobreza que sufre el país. Si se tiene en cuenta las trayectorias de los principales indicadores del mercado laboral en México, sus posibles tendencias en el futuro y las decisiones de política económica recientes, la viabilidad de cumplimiento de la ADS 2030 es prácticamente nula.

Para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y reforzar las bases que permitan cumplir con los objetivos de largo plazo, las decisiones de política laboral que conviene tomar deben considerar entre sus objetivos la implementación de regulaciones, tanto fiscales como de seguridad social, que aseguren la formalización del empleo; el fortalecimiento de las capacidades institucionales para intensificar las tareas de inspección y vigilancia que garanticen el cumplimiento de la normatividad; la instrumentación de estrategias de recuperación salarial que fortalezcan la demanda del mercado interno, que ayuden a reducir la desigualdad del ingreso y que permitan al salario mínimo recobrar su función como una remuneración digna que asegure la subsistencia de los trabajadores; y, finalmente, el mejoramiento de los mecanismos de contratación que constituyan relaciones laborales inspiradas en la flexi-seguridad, y no sólo en la flexibilidad y el abaratamiento de los costos laborales.

En definitiva, la superación de las debilidades estructurales de la economía y del mercado de trabajo impone la necesidad de diseñar políticas de instrumentación gradual pero decisivas en la reconfiguración de la

actividad productiva y las relaciones laborales. Por ello, es fundamental el establecimiento de una agenda de reformas para el desarrollo nacional de cara al 2030, que transforme diferentes ámbitos en los que interviene el Estado y que esté basada en un nuevo pacto social con responsabilidades compartidas entre los distintos agentes económicos y actores políticos.

Este esfuerzo debe tener en cuenta la experiencia y los resultados del Pacto por México y del paquete de reformas impulsado por el gobierno federal en los últimos años, que ha tenido como principales objetivos mejorar el marco institucional y flexibilizar algunos mercados estratégicos para fortalecer las condiciones de crecimiento económico del país (OCDE, 2015a; BANXICO, 2013).

En particular, la reforma laboral de 2012 destacó como un esfuerzo para, según sus objetivos, impulsar la creación de empleo, reducir la informalidad laboral, elevar la productividad, brindar mayor certeza jurídica y promover la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical mediante la modificación a numerosas disposiciones presentes en la Ley Federal del Trabajo (LFT) (DOF, 2012). De acuerdo con BANXICO (2013) la reforma laboral podría tener un efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB que se estimaba entre 0.15 y 0.25 puntos porcentuales en promedio por año y se crearían alrededor de 370,000 empleos formales adicionales en promedio al año. Sin embargo, con esta reforma se gestaron altas expectativas que difícilmente se podrán alcanzar, pues, como ya se ha señalado, el ritmo de crecimiento de la economía se ha mantenido débil y las principales anomalías del mercado de trabajo persisten.

Para elevar la eficacia de las reformas ya implementadas y de las estrategias de desarrollo futuras, es necesario asegurar la coordinación institucional y la articulación de las decisiones de política pública. Es importante, por ejemplo, que la reforma financiera logre facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas empresas

para consolidar sus negocios y propiciar su expansión. Pero este proceso debe estar acompañado de la supervisión hacendaria y del sistema de seguridad social para asegurar la formalización de las empresas y de los trabajadores. Si bien con la reforma fiscal de 2013 se introdujo el Régimen de Incorporación Fiscal para favorecer el registro en la Hacienda Pública, es necesario vincularlo de manera obligatoria con el sistema de seguridad social y fortalecerlo con los mecanismos de inspección para garantizar su eficacia en la reducción de la informalidad, lo que supone también la implementación de nuevas regulaciones laborales.

La reconfiguración del mercado de trabajo podría facilitarse con la reforma de los sistemas de salud y seguridad social para construir nuevos sistemas nacionales con cobertura universal, integración institucional, fuentes de financiamiento sustentables, que estén desvinculados de la condición laboral de las personas y que garanticen el acceso efectivo y la homogeneidad en las prestaciones y servicios. Estas reformas tendrían que incluir instrumentos específicos como el seguro de desempleo y la conformación de un sistema único de pensiones. Una decisión como estas requiere indispensablemente una nueva reforma fiscal que diversifique y fortalezca las fuentes tributarias, introduzca mayor progresividad en el sistema fiscal y evite duplicidades e ineficiencias en el uso de los recursos públicos.

En ese sentido, también conviene tener en cuenta la experiencia internacional sobre las reformas laborales que aportan lecciones valiosas para México, pues la reforma laboral de 2012 fue tardía en la implementación de medidas de flexibilización mientras que en otros países ya se habían tomado medidas de flexi-seguridad, que combinan la protección de los trabajadores y el ajuste de las relaciones contractuales y de los costos laborales. En especial, existen lecciones puntuales de los procesos de reforma llevados a cabo en países como Dinamarca, Alemania y España. El caso de Dinamarca muestra la relevancia de contar con instituciones sólidas de seguridad

social, para combinar la flexibilización con la protección social. La experiencia de Alemania demuestra la importancia de diseñar e implementar por fases una reforma que pueda estar sujeta a ajustes continuos. Las reformas en España dan cuenta de que el exceso de flexibilización mediante contratos temporales genera puestos susceptibles a desaparecer en el momento de sufrir nuevas crisis económicas y reduce la calidad en el empleo.

Finalmente, algunos organismos internacionales han señalado que las posibilidades de éxito de las reformas ya implementadas, se amplían de manera importante si se aplican medidas complementarias. La OCDE (2015a) ha recomendado el fortalecimiento del Estado de derecho, la mejora en la calidad de las regulaciones, y algunas disposiciones relacionadas con aspectos redistributivos, como la mejora en la equidad y eficacia en el gasto en educación, el acceso a atención médica de calidad y la modificación del sistema de seguridad social en el país. Se recomiendan además algunas modificaciones puntuales en materia de empleo que favorezcan la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, de los trabajadores jóvenes y personas con discapacidad, además de fortalecer las medidas para reducir la precariedad y la informalidad del empleo.



Referencias

- Acosta, C. (2014). Destaca FMI riesgos por débil crecimiento de México. En *Revista Proceso*. Disponible en: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=387522>
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/empleos-para-crecer/empleos-para-crecer-como-impulsar-el-desarrollo-social-a-traves-de-las-politicas-laborales-en-america-latina-y-el-caribe,18751.html>
- Antón, S. (mayo-agosto, 2011). El ciclo económico en México: características y perspectivas, en Realidad, Datos y Espacio. Revista *Internacional de Estadística y Geografía*, 2(2). México: INEGI.
- Bensusán, G. (2013). *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*. México: CEPAL.
- Banco de México (BANXICO) (2013). *Informe trimestral sobre la inflación octubre-diciembre de 2012*. México: BANXICO. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/indexpage001.html>
- Blanchflower, D. (febrero, 2014). *Self-employment: More may be not better*. (Working Paper Núm. 10286) National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10286.pdf>
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M. & Ramírez, E. (Marzo 2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. Recuperado del sitio de Internet de The McKinsey Global Institute: <http://www.mckinsey.com/global-themes/americas/a-tale-of-two-mexicos>
- Bruce, D. & Schuetze, H. (2004). The labor market consequences of experience in self-employment. *Labour Economics*, (11), 575-598. Disponible en: <http://web.utk.edu/~dbruce/labec04.pdf>
- Cabral, R. (2015). Inequality and minimum wage policy in Mexico: A comment. *Investigación económica*, 74 (293). Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185166715000351>
- Camargo, F. (2013). *Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México*. Cofactor. 4(7). Disponible en: http://cofactor.edomex.gob.mx/reformas_mercado_laboral
- Campos, R. (2014). El salario mínimo y el empleo: Evidencia internacional y posibles impactos para el caso mexicano. *Economía UNAM*, 12(36), 90-106. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/52439/46673>
- Cappellari, L., Dell'Aringa, C. & Leonardi, M. (2012). Temporary employment, job flows and productivity. *The Economic Journal*, 122(562), 188-215.

- Cebollada, G. (2016). *Una propuesta de política pública para la formalización de los trabajadores domésticos en México* (Tesis para obtener el grado de Maestría en Políticas Públicas Comparadas). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México.
- CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Ciudad de México: CEPAL.
- CEPAL & OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: ONU.
- Cordera, R. (coord.) (2015). *Más allá de la crisis: El reclamo del Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, UNAM.
- Cordera, R. & Provencio, E. (coord.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: UNAM-PUED.
- Eichhorst, W. (2011), Reforming German labour market institutions. *Journal of European Social Policy*, 21(1), 73-87.
- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social*. Santiago de Chile: OIT.
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la Política Económica. En Lustig, N. (coord.). *Crecimiento económico y equidad, Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Esquivel, G. & Ordaz-Díaz, J. (2008). ¿Es la política social una causa de la informalidad en México?. *Ensayos-Revista de Economía*, 27(1). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/6239716.pdf>
- Fairris, D., Popli, G., & Zepeda, E. (2008). Minimum wages and the wage structure in Mexico. *Review of Social Economy*, 66(2), 181-208.
- FMI. (2015). *Informe anual 2015: Juntos frente a los desafíos*. Washington D.C.: FMI. Disponible en: https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/ar/2015/pdf/ar15_esl.pdf
- FMI. (2016). *Perspectivas de la economía mundial. Creciendo demasiado lento por demasiado tiempo*. Washington D.C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/texts.pdf>
- FMI. (2016a). *Perspectivas de la economía mundial al día: Actualización de las proyecciones centrales a enero del 2016*. Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/update/01/pdf/0116s.pdf>
- FMI. (2016b). *Perspectivas económicas. Las Américas. Administrando Transiciones y riesgos*. Washington: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2016/whd/pdf/wreo0416s.pdf>
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista internacional del trabajo*. 122(2). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>

- Gobierno del Distrito Federal. (2014). *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal: Propuesta para un acuerdo*. Ciudad de México: Excelencia Editorial. Disponible en: http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/politica_de_recuperacion.pdf
- Guerrero, G. (2011). Medición de la tendencia y el ciclo de una serie de tiempo económica desde una perspectiva estadística, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 2(2). México: INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_03/rde_03_art4.html
- Hernández-Laos, E. (2013). Legislación laboral, sector informal y productividad multifactorial en México. *Economía UNAM*, 10(28). Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/28/01hernandezlaos.pdf>
- Hodrick, R. & Prescott, E. (1997). Postwar US business cycles: an empirical investigation. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29(1), 1-16. Disponible en: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/205/post-war.pdf>
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social: Con referencia especial a México. *Economía UNAM*, 9(25). México: UNAM. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/25/01davidibarra25.pdf>
- IBD. (2015). Trabajadores(as) del hogar. *Temas estratégicos*, 22. México: Senado de la República. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte22.pdf>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2016). *Consulta dinámica de información*. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>
- INEGI. (2016). *Banco de Información Económica (BIE)*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2016a). *Cuentas Nacionales*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>
- INEGI. (2016b). *Módulo de Trayectorias Laborales 2015*. México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/motral/2015/>
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Marco Conceptual y Metodológico*. México: INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/doc/Informalidad_marco-met.pdf
- Kaplan, D. & Novaro, F. (2006). El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México. *El Trimestre Económico*, 73(1). Disponible en: http://works.bepress.com/david_kaplan/6/
- Krozer, A., Moreno-Brid, J., & Rubio, J. (2015). Inequality and minimum wage policy: Not even talking, much less walking in Mexico. *Investigación económica*, 74(293). México: UNAM. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/52642>

- Levy, S. (2008). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Maloney, W. (2003). *Informality revisited*. Policy Research Working Paper 2965. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Marinakís, A. & Velásquez, M. (2010). *Salarios en la crisis y en la recuperación, serie OIT. Notas sobre la crisis*. Santiago de Chile: OIT.
- Martínez, J. (2008). *Empleo informal y segmentación del mercado de trabajo urbano en México* (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona). Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4017/jms1de1.pdf;jsessionid=20844E1603FDD3074FF0DF6C9A317BBF?sequence=1>
- Martínez, J. (12 de noviembre de 2014). *El FMI alerta de que México "opera por debajo de su potencial"*. El País. Disponible en http://economia.elpais.com/economia/2014/11/12/actualidad/1415813511_448052.html
- Martínez, J. et al. (2015). *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. México: Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/varias/seguridad_social.pdf
- Moreno-Brid, J. (2016). Crecimiento económico y transformación productiva: tres décadas de éxito externo y fracaso interno. En Cordera, R. & Provencio, E. (coord.) *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: UNAM-PUED.
- Moreno-Brid, J. & Ros, J. (2009). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J., Garry, S. & Krozer, A. (2016). Minimum Wages and Inequality in Mexico: a Latin American Perspective. *Revista de Economía Mundial*, 43, 113-129. Madrid. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/866/86647324006.pdf>
- Moreno-Brid, J., Garry, S. & Monroy, L. (2014). El salario mínimo en México. *Economía UNAM*, 11(33). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/47075>
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- OCDE. (2004). *OECD Employment Outlook 2004*. OECD Publishing.
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing.
- OCDE (2015a). *Visión General, Estudios Económicos de la OECD México*.
- OCDE. (2015b). *All on board. Making inclusive growth happen*. OECD Publishing.

- OCDE. (2016). *Self-employment rate*. OCDE. Disponible en: <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>
- OIT. (1999). *Trabajo decente*. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT
- OIT. (2008). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. México. OIT.
- OIT. (2013). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013*. Lima: OIT
- OIT. (2013a). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra: OIT
- OIT. (2013b). *Global employment trends for youth 2015*. Ginebra: OIT
- OIT. (2014). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014*. México. OIT
- OIT. (2014b). *Informe Mundial sobre Salarios, 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra: OIT
- OIT. (13 de febrero de 2014). *Desempleo e informalidad asedian a los jóvenes de América Latina*. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_235654/lang--es/index.htm.
- OIT. (2015). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*. México: OIT.
- OIT. (2015b). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015*. Ginebra: ONU.
- OIT. (2016). *Ratificaciones de México*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::p11200_country_id:102764
- OIT. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra: ONU.
- OIT. (2016a). *Convenios y protocolos actualizados no ratificados por México*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102764
- ONU. (2015). *Informe del grupo interinstitucional y de expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ONU
- ONU. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

- Ortiz, P. (2013). Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España. *Cuadernos de relaciones laborales*, 31(1). 141-165. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41644/39703>
- Pietrobelli, C., Rabelotti, R. & Aquilina, M. (2004). An empirical study of the determinants of self-employment in rural Mexico. En Correia, M. & Katz, E. (eds.) *The Economics of Gender in Mexico: work, family, state and market*. Washington: Banco Mundial.
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República. Disponible en: http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf
- Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Puyana, A., & Romero, J. (2013). ¿Informalidad o dualismo en las manufacturas mexicanas?. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41). Disponible en: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/98>
- Recio, A. (1997). *Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Rodríguez P., Huesca R. L. & Camberos, M. (2011). Mercado laboral, inequidad salarial y cambio tecnológico regional. *Frontera Norte*, 23(45). Disponible en: <https://www.colef.mx/fronteranorte/wpcontent/uploads/2013/10/1-f45.pdf>
- Romero, J. (2014). *Los límites al crecimiento económico de México*. México: El Colegio de México.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de Mexico.
- Ros, J. (2015). ¿Por qué cae la participación de los salarios en el ingreso total en México?. *Economía UNAM*, 36, 3-15.
- Ruiz, C. & Galhardi, R. (2013). *México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente: Un acercamiento a través de casos*. México: OIT.
- Samaniego, N. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. En *Economía UNAM*. 11(33). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/47074>
- Samaniego, N. (2010). El empleo y la crisis: Precarización y nuevas "válvulas de escape". *Economía UNAM*, 7(20). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18124>
- Samaniego, N. (2008). El crecimiento explosivo de la economía informal. *Economía UNAM*, 5(13). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2935>

SHCP. (2017). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2014). *Estadísticas del sector*. Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html

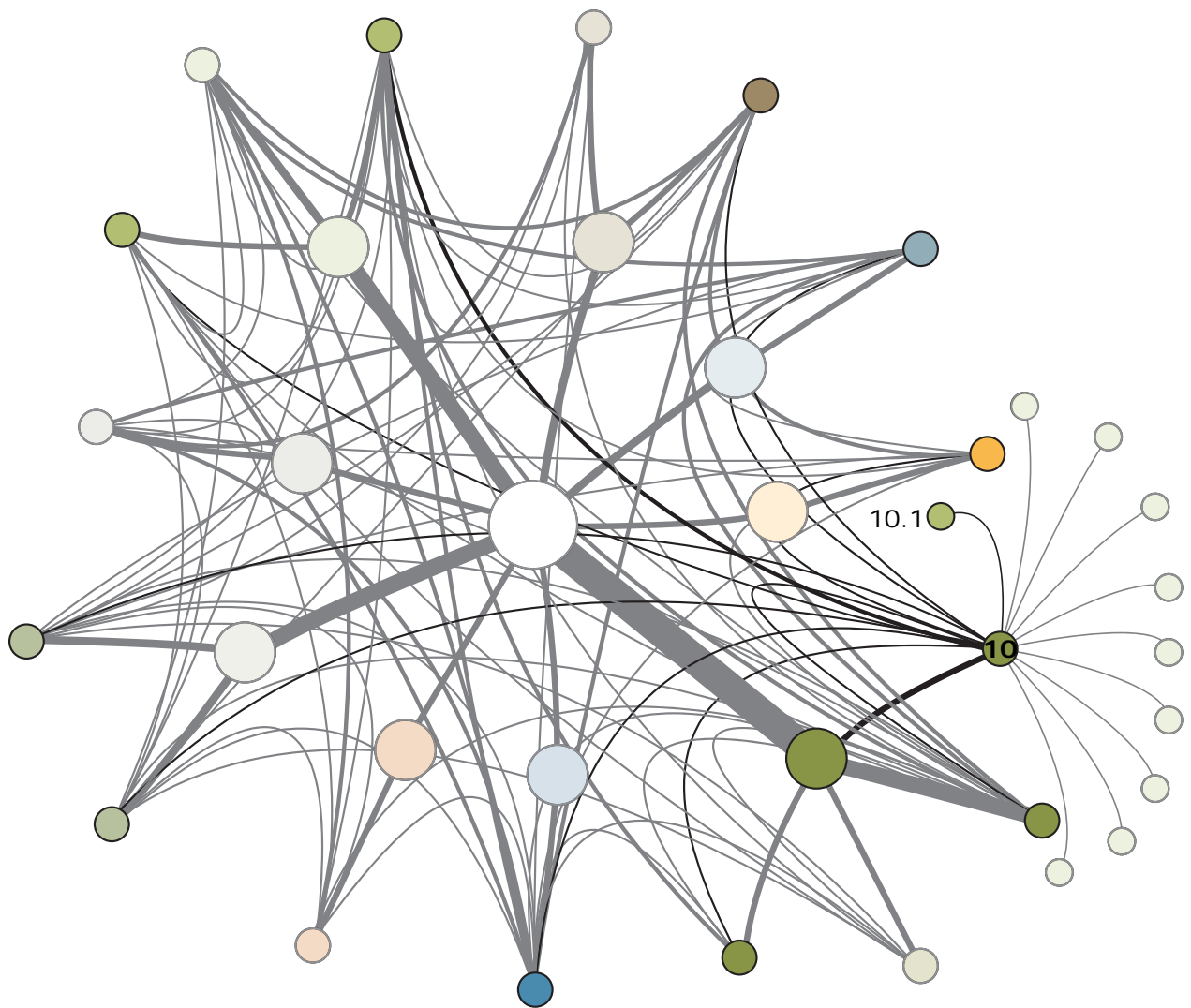
Senado de la República. (2015). *Desempeño de la economía mexicana en 2014 y perspectivas de crecimiento para 2015*. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte19.pdf>

Torres, Y. (27 de abril de 2016). FMI estima en 3.1% el PIB de México para 2021. *El Financiero*. Disponible en: www.elfinanciero.com.mx/economia/fmi-estima-en-el-pib-de-mexico-para-2021.html

United Nation Development Program (UNDP). (2016). *Human development report 2015*. New York: UNDP.

UNDP. (2016a). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030



La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030*

Introducción

El décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) se propone “Reducir la desigualdad en y entre los países”, cubre temas como inclusión social, igualdad de oportunidades, intervención estatal en pro de la igualdad a través de políticas y leyes; decisiones legítimas y responsables de las instituciones internacionales, asistencia

internacional en la materia, trato preferencial a los países menos desarrollados, así como reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes. En este concierto de temas, este escrito se centra en la meta 10.1 “Conseguir que el ingreso de los deciles I-IV crezca a una tasa más alta que el promedio nacional” (cuadro 1).

Cuadro 1. Metas del ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

10.1	Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
10.2	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
10.4	Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
10.5	Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación
10.6	Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas.
10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
10.8	Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
10.9	Alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales.
10.10	Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

* Autores del texto: Fernando Cortés, Sara Ochoa, Delfino Vargas e Iliana Yaschine (los autores se enlistan en orden alfabético). Servando Valdés colaboró como asistente de investigación.

Para analizar cuán viable es alcanzar dicha meta en 2030 se realizará, en primer lugar, una descripción numérica del comportamiento de la distribución del ingreso en México, iniciando en 1984, fecha a partir de la cual contamos con una serie de ingreso de los hogares, comparable en el tiempo, que proviene de las Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) levantadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Pero un intento de perfilar el futuro debe profundizar más allá de la simple extrapolación del comportamiento de la desigualdad en el pasado, pues en caso de optarse por este camino se supondría, implícitamente, que en los años venideros la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad no se modificaría, o que los hechos que intervienen en dicha relación, tal como la política fiscal, no experimentarían cambios, de modo que la tributación y la orientación del gasto público (incluido el gasto social) se mantendrían inalterados a lo largo del tiempo.

Con la idea de dilucidar los procesos que subyacen a la evolución de la desigualdad, y teniendo como telón de fondo el panorama estadístico presentado en la sección siguiente (sección 2), en el tercer apartado volcaremos la mirada a los principales hitos conceptuales que se centran en la asociación entre desigualdad y crecimiento económico.

No obstante, el análisis de los vínculos entre los resultados de la actividad económica y la repartición de sus frutos, que en el pasado reciente se limitaba básicamente al análisis de las condicionantes económicas, en la actualidad se ha complejizado en la medida que el avance en el conocimiento teórico ha incorporado el papel que juega el ejercicio del poder sobre dicho vínculo, retomando así un tema que concitó el interés de las ciencias sociales en América Latina desde la década de los sesenta.

Así, en la cuarta sección se examina esta otra dimensión que estaría afectando el camino que podría seguir la desigualdad de la distribución del ingreso en el futuro. En efecto, en los últimos años la bibliografía dedicada

al estudio del crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza ha vuelto a tematizar el papel que juega la concentración del poder en la evolución de la inequidad. La economía política moderna ha enfocado sus baterías conceptuales al análisis de los vínculos entre poder y desigualdad, coincidiendo así con la preocupación sostenida por el pensamiento cepalino, con énfasis variables a lo largo del tiempo, desde sus inicios.

Con los antecedentes proporcionados (1) por el comportamiento estadístico de la desigualdad entre los años 1984 y 2014, (2) lo que se sabe hoy en día sobre la relación entre desigualdad y crecimiento y (3) los vínculos entre poder y desigualdad, en la última sección se presentan algunos escenarios relativos a la satisfacción de la meta 10.1 de los ODS.

La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso: los datos

Se pueden diferenciar dos grandes fases cuando se examina la relación entre el modelo económico, los avatares experimentados por la macroeconomía del país y la distribución del ingreso entre los hogares (cuadro 2). En la primera predominaba el desarrollo orientado hacia adentro, conocido también como los años del modelo de desarrollo estabilizador, mientras que la segunda, cuyo inicio suele datarse en el segundo quinquenio de los ochenta, es el período en que prevalecen las ideas de una economía centrada en los mercados, con injerencia estatal menguada, también conocida con el nombre de la época neoliberal¹.

¹ La etapa neoliberal no se limita sólo a una reorientación del modelo económico, sino que la transformación es más profunda, redefine el papel del Estado y reivindica la libertad individual por encima del colectivo. En la concepción neoliberal (i) el mercado no se conceptúa como un hecho natural, sino que tiene que ser creado y apuntalado por el Estado, (ii) es un mecanismo sumamente eficiente para procesar información de manera que permite resolver el equilibrio entre oferta y demanda y (iii) permite la libertad individual, que las personas organicen su vida en todos los terrenos de acuerdo con sus valores, e ideas; el mercado "es la expresión concreta de la libertad" (Escalante, 2015: 20 a 22). Para un análisis sobre la génesis del neoliberalismo como corriente económica y su implementación política puede consultarse también Amable (2011).

Cuadro 2. Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares y relaciones de ingreso medio del décimo al primer decil. México 1984-2014

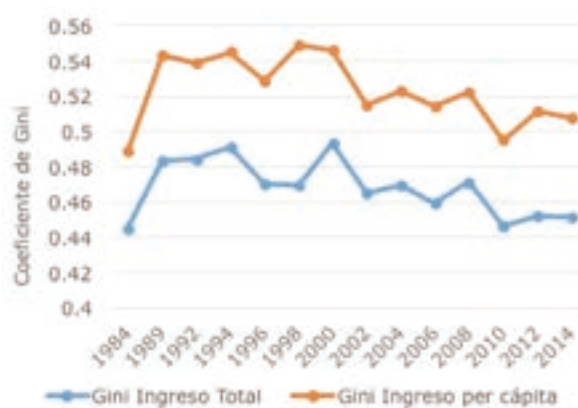
	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Gini ingreso total	0.445	0.483	0.484	0.491	0.470	0.469	0.493	0.465	0.469	0.459	0.471	0.446	0.452	0.451
Gini ingreso per cápita	0.489	0.543	0.539	0.545	0.529	0.549	0.546	0.515	0.523	0.514	0.522	0.495	0.511	0.508
Ing. medio per cápita del X al I decil	23	32	31	32	30	34	34	26	26	25	26	23	23	22
Ing. medio por hogar del X al I decil	10	14	15	16	14	17	17	13	13	12	14	12	12	11

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIGH.

Debemos destacar que en esta segunda fase se observa una caída (inflexión) en la distribución del ingreso total y per cápita (gráfico 1), a partir del año 2002. En efecto, durante la década de los noventa se necesitaba el ingreso per cápita de más de 30 hogares del primer decil para juntar el equivalente a lo que tenía un hogar del décimo decil; a partir del año 2002 esa relación cayó a 25, en lugar de 30. Esta regularidad no sólo fue registrada en México sino también en Argentina, Brasil y Perú, y ha proporcionado el sustento empírico para que surja y se extienda la idea de que desde el inicio del nuevo siglo América Latina ha entrado, por fin, en un curso de inequidad decreciente (López & Lustig, 2010). Profundizar en estas ideas excede los límites de este documento (Banegas & Cortés, s/f), pero son útiles para examinar el comportamiento de la desigualdad en la repartición del ingreso en México en los últimos treinta años.

El gráfico 1 permite apreciar que, a pesar de la reducción en los índices de Gini del ingreso total y del ingreso total per cápita después del año 2000, los niveles alcanzados en el año 2014 son todavía superiores a los de 1984. Además, no se advierte una caída tendencial en la desigualdad, sino que pareciera haberse estabilizado después del año 2000 si se considera el índice del ingreso per cápita y, desde 2010 en adelante, si se centra la atención en el índice del ingreso total.

Gráfico 1. Coeficiente de Gini del ingreso total y per cápita de los hogares. México 1984-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las ENIGH.

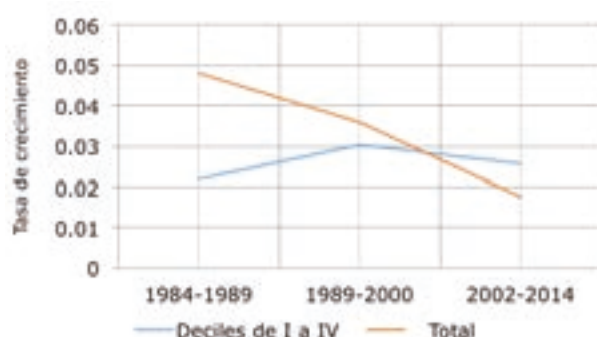
En lo que atañe a la meta 10.1 debemos comparar las tasas de crecimiento del ingreso corriente de los primeros cuatro deciles con respecto a las tasas de crecimiento del ingreso total. Para este propósito, hemos elaborado el cuadro 3 que muestra la evolución de las tasas de crecimiento, de 1984 a 1989, 1992 a 2000 y de 2002 a 2014, para los deciles agrupados en tres categorías, la primera formada por los cuatro primeros, la segunda por los deciles comprendidos entre el V y el IX, y la tercera que incluye sólo al décimo. La relación entre las tasas de crecimiento del ingreso total de los deciles I a IV y del total se aprecia en el gráfico 2.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento del ingreso total de los hogares, según tres grupos de deciles. México 1984-2014

Deciles de hogares	1984-1989	1989-2000	2002-2014
Deciles I-IV	0.022	0.030	0.026
Deciles V-IX	0.028	0.037	0.016
Decil X	0.100	0.038	0.016
Total	0.048	0.036	0.018

Fuente: Elaboración propia con base en las ENIGH.

Gráfico 2. Tasas de crecimiento promedio anual del ingreso total de los deciles I-IV y total



Fuente: Elaboración propia con base en las ENIGH.

En los años del tránsito del modelo de desarrollo estabilizador al de libre mercado (1984-1989), la tasa de crecimiento del ingreso total fue 2.2 veces mayor que en los deciles inferiores (I a IV). Esta relación disminuyó a 1.1 entre los años 1989 y 2000 y se redujo a 0.7 entre 2002 y 2014. Esto significa que ya en este último periodo México habría cumplido la meta 10.1 de los ODS.

No obstante, los índices de Gini no muestran la misma tendencia decreciente que la tasa de crecimiento del ingreso total de los deciles más bajos. En efecto, para el primer período el promedio simple fue de 0.464, en el segundo, correspondiente a los años de implantación del nuevo modelo socioeconómico, se elevó a 0.484 y a partir de 2002 se redujo a 0.459. Nótese que esta última cifra es del mismo orden de magnitud que la registrada durante la primera fase. En las últimas tres décadas el índice de Gini ha seguido una trayectoria en

la forma de U invertida, en que los mayores niveles de desigualdad se observaron durante los años en que tuvo lugar la implantación del modelo orientado al mercado, con participación menguada del Estado en la economía. Sin embargo, en la actualidad, la desigualdad sigue siendo elevada de acuerdo a los estándares internacionales, y en 2014 fue mayor que en 1984.

Dados estos resultados, es posible cuestionar si la meta 10.1 del ODS 10 es suficiente para reflejar la situación de desigualdad en nuestro país, y si su cumplimiento no llevará a la percepción de que ya no es necesario implementar otras acciones para reducir la desigualdad.

Conceptuaciones respecto a la relación crecimiento económico y desigualdad

Dado el carácter de este informe, sería improcedente hacer un recuento detallado acerca de las teorías que se han preocupado por estudiar y hacer visibles los vínculos entre desigualdad y crecimiento económico. Nos limitaremos a dejar constancia de los principales hitos en el avance de las ideas respecto a este tema².

Los regímenes políticos autoritarios florecieron en América Latina durante la década de los setenta y fueron sustituidos a lo largo de los años noventa por regímenes políticos basados en elecciones democráticas. En aquellos años se hizo popular en esta zona del planeta la tesis del goteo, derivada de una lectura particular de la teoría de Kuznets, la cual relaciona la evolución del ingreso con la desigualdad en su distribución³.

El estudio del proceso de industrialización que se llevó a cabo en algunos países hoy desarrollados (Estados Unidos, Alemania e Inglaterra) le permitió a Kuznets observar

² El lector interesado en un tratamiento más detenido podría consultar Banegas y Cortés (s.f.).

³ Es notable que la interpretación predominante del trabajo de Kuznets en la época sea contradictoria explícitamente por el propio autor (Cortés, 1999).

una relación en forma de una U invertida entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el ingreso per cápita. En los comienzos del desarrollo, cuando prevalece la sociedad agraria, coexisten niveles bajos de desigualdad y de ingreso; en las etapas intermedias, en la medida que tiene lugar el proceso de industrialización, ambas variables crecen; en los niveles altos de desarrollo la concentración del ingreso decrece. Con base en esta relación se popularizó la tesis del goteo o del derrame. La versión que se diseminó en los países de América Latina es que la concentración del ingreso es necesaria para que la economía transite por el proceso de crecimiento sostenido; se argumenta que una vez que el ingreso per cápita crezca lo suficiente, tendrá lugar un proceso de redistribución de los frutos acrecentados de la actividad económica en favor de los sectores sociales localizados en la base de la pirámide social.

Según Kuznets (1965), la regularidad estadística que observó en los tres casos analizados es resultado de la operación de dos paquetes de rasgos que operan durante el cambio en la estructura productiva, uno de estos paquetes tiende a aumentar la desigualdad y el otro a disminuirla. En el primero incluye el hecho de que la propensión marginal al ahorro es mayor en los sectores de mayores ingresos, y la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. El segundo paquete, el de los factores que tienden a disminuir la desigualdad, incluye tres procesos: 1) la tendencia a la igualación de las productividades marginales; 2) la disminución de la importancia relativa de los ingresos de la propiedad dentro del ingreso total, y 3) los cambios institucionales que refleja la preocupación estatal por la seguridad social y el pleno empleo.

Su modelo supone que en el inicio del proceso la economía es dual, aunque predominantemente agraria. El crecimiento económico liderado por la industria, financiada con el ingreso de los sectores sociales que tienen capacidad de ahorro y que

se asientan en las zonas urbanas, provoca el desplazamiento de la población desde el campo hacia la ciudad. Al aumentar el peso relativo de la población en las ciudades, que se caracterizan por mayores niveles de desigualdad –debido a la variedad y dispersión de la actividad económica– se profundiza la concentración del ingreso.

En la medida que la industrialización avanza y sigue creciendo el ingreso per cápita, se intensifica la competencia, especialmente en el sector moderno, lo que lleva a una disminución en el abanico de las discrepancias sectoriales. Este proceso, junto con la caída relativa del sector agrícola y de la renta de la tierra, hace que se atenúe la dispersión de los ingresos. Ambos procesos se ven reforzados, según Kuznets, por la preocupación del Estado por el pleno empleo y la seguridad social⁴.

En la década de los noventa la democracia vuelve a América Latina, unos países antes, otros después; en México la alternancia tiene lugar a partir del año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia del país.

La corriente de pensamiento económico que anteriormente sostuvo que la desigualdad en la distribución del ingreso era “buena para el crecimiento económico”, plantea ahora que es “mala para el crecimiento económico”. De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton. (2003), autores de un documento del Banco Mundial, no sólo concuerdan con la idea de que la equidad en la distribución del ingreso es “buena para el crecimiento económico”, sino que también develan los mecanismos que estarían explicando esa relación; sostienen:

“Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse

4 Recientemente Piketty formuló una crítica letal al modelo de Kuznets: “La mágica teoría de Kuznets fue formulada en gran parte por razones equivocadas, y su apoyo empírico fue extremadamente frágil. La aguda caída en la desigualdad que se observa en casi todos los países ricos entre 1914 y 1945 se debió sobre todo a las guerras mundiales y a los violentos choques económicos y políticos que produjeron (especialmente para la gente con grandes fortunas). Lo que tiene poco que ver con el tranquilo proceso de movilidad intersectorial descrito por Kuznets” (Piketty 2014).

y plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque son temas relacionados, son diferentes. Por lo tanto, la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso a mayor desigualdad mayor pobreza, aún más, mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza, y el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento (De Ferranti *et al.*, 2003)".

En esta cita, la tercera respuesta clave: "el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento" sostiene que la relación entre desigualdad y crecimiento ahora es inversa y no directa, como se sostenía en el pasado. Los mecanismos que estarían detrás de esta correlación serían: a) los mercados imperfectos de créditos o de seguros impedirían que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión y, por tanto, el producto alcanzado sería sub óptimo, lo cual reforzaría la desigualdad porque las tasas de rentabilidad serían mayores para los ricos que para los pobres, y b) la concentración de la riqueza y del poder en manos de las élites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias que les favorezcan (De Ferranti *et al.*, 2003).

Por otro lado, Bourguignon, en la misma línea argumental, plantea que se podría generar menor desigualdad en la distribución del ingreso si se redistribuye el capital –incluido el capital humano– en favor de los pobres que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de colaterales. Las buenas ideas de inversión surgidas en esos sectores sociales aumentarían la eficiencia de la inversión y, por tanto, el producto (Bourguignon, 2004).

En este tono, un artículo del Center for Global Development, que somete a una revisión crítica al Consenso de Washington, señala:

"Altos niveles de desigualdad no sólo dificultan el crecimiento y la reducción de la pobreza sino pueden contribuir a disminuir el crecimiento lo cual, a su vez, hace difícil reducir la desigualdad. Instituciones y políticas en contextos con altas tasas de pobreza y marcada concentración del ingreso pueden ser fuentes de ineficiencias y crecimiento exiguo (Birdsall, De la Torre & Valencia, 2010)".

Por otra parte, en un documento reciente del Fondo Monetario Internacional se sostiene:

"Si aumenta en uno por ciento la participación del 20 por ciento superior, el crecimiento del PIB disminuye en 0.08 puntos porcentuales en los próximos cinco años, sugiriendo que los beneficios "no gotean". Pero, un aumento similar en el 20 por ciento inferior se asocia con un 0.38 puntos porcentuales de mayor crecimiento. Esta relación positiva entre participación en el ingreso disponible y el crecimiento se mantiene para el segundo y tercer quintiles (clases medias) (Dabla-Norris, Kochhar, Suphaphiphat, Ricka & Tsounta, 2015)".

El vuelco en el pensamiento económico ortodoxo le lleva a coincidir con los planteamientos sobre las condicionantes de la desigualdad mantenidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante seis décadas y media, pero difieren en la identificación de los mecanismos que la producen.

En efecto, el pensamiento cepalino se remonta a los escritos de Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época (Lewis, 1960) sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso, lo que abría también un frente con las teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas

férreas, las que serían sistematizadas años después por Rostow (1960).

Prebisch argumentaba que, dado el tipo de inserción de los países de América Latina, en el mercado mundial se generaban asimetrías estructurales entre los sectores vinculados con las exportaciones y con el mercado interno que devenían de la especialización, lo que contrastaba con la homogeneidad estructural en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

El concepto “heterogeneidad estructural”, acuñado por esta escuela de pensamiento económico, alude a la dispersión del desarrollo tecnológico en las economías periféricas que conlleva un amplio abanico de la productividad del trabajo y, por tanto, a una desigual distribución del ingreso.

De las ideas precedentes destila la conclusión de que si los países de América Latina persistiesen en continuar con la especialización productiva —explotando las ventajas comparativas— caerían en la trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

Pinto (1970a, 1970b, 1971, 1973 y 1976), teniendo como referencia a América Latina y basado en las ideas de Prebisch, sostuvo que la heterogeneidad estructural tiene su origen en los enclaves económicos. Los países de la región que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos estaban orientados tanto al mercado interno como al externo. Además, en los países de América Latina donde había un Estado nacional más o menos independiente hubo mayores posibilidades de transferir el dinamismo del sector externo al interno y, en

consecuencia, mitigar la tendencia hacia la mayor dispersión de los ingresos.

Se produce así un acuerdo tácito entre los avances conceptuales del pensamiento económico ortodoxo con las ideas de la CEPAL, sostenidas y desarrolladas desde la época de sus fundadores, continuadas por Fajnzylber (1989) y Vuskoviç (1993) y que ha sido actualizada en el libro de la CEPAL “*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*” (2010). Sin embargo, pese a coincidir en la conclusión, las explicaciones que ofrecen ambas escuelas de pensamiento económico difieren, y las recomendaciones de políticas son esencialmente opuestas (Cortés, 2013).

Hay que agregar que el estudio de la relación entre crecimiento económico y desigualdad ha sido motivo de análisis específicos para el caso particular de México. En efecto, desde finales de la década de 1990 Hernández-Laos y Parás (1988) plantearon que la desigualdad era “mala para el crecimiento”. Para llegar a esa conclusión simulaban una redistribución transfiriendo ingreso desde los sectores sociales más adinerados en favor de los que menos recursos tienen y, empleando la matriz de insumo producto de la economía mexicana, mostraron que a mayor tasa de redistribución menor pobreza, y mayor aceleración del crecimiento económico.

Hernández-Laos reeditó el estudio con la matriz de insumo producto del año 2000, cubriendo así la fase en que México aplicó la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington, incluida la apertura de su economía al comercio internacional, a diferencia del estudio previo que lo realizó cuando predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno, y concluyó que:

“... una redistribución del ingreso como la registrada en la economía mexicana a partir del año 2000 podría disparar un proceso gradual de mediano y largo plazos, en el cual se viese alterado marginalmente el vector de consumo final a favor de una

estructura productiva más orientada a satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de los hogares pobres, que a la vez genera un mayor nivel de empleo agropecuario, lo que en el margen podría acrecentar la demanda de mano de obra con poca y mediana calificación, y todo ello con menores requerimientos de capital fijo, lo cual puede incidir en un mejoramiento marginal en la tasa de crecimiento de la economía y en la propia distribución del ingreso. En el mediano plazo se tendrían efectos favorables sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, en un “círculo virtuoso” que coadyuvaría con la política social a un abatimiento más significativo de la pobreza en México (Hernández, 2008).

Para finalizar esta sección, debemos consignar que sorprende que la política social no haya delineado como objetivo central la reducción de la desigualdad. Como hemos visto, el conocimiento científico, sin importar su matriz teórica, ha llegado a la conclusión que a menor desigualdad mayor crecimiento. Sobre esta base podrían diseñarse medidas de política para subirse al círculo virtuoso identificado por Hernández Laos: redistribución del ingreso en favor de los pobres, cuyo efecto inmediato sería disminuir tanto la pobreza como la desigualdad y, a través de esta última vía, de acuerdo a lo que hoy se sabe, aumentar el crecimiento económico. Si este proceso se repitiera a lo largo del tiempo, el sistema económico entraría en el anhelado círculo virtuoso: menor pobreza y desigualdad y mayor crecimiento económico. Si ésta es la derivación lógica del estado del conocimiento sobre el tema es válido preguntarse ¿por qué no se lleva a la práctica?

La desigualdad y la distribución del poder

Los vínculos entre la distribución del ingreso y

la concentración del poder es un tema que ha concitado el interés del pensamiento cepalino a lo largo de todo su desarrollo. En efecto, Graciarena sostuvo, hace ya muchos años, que por debajo de la desigualdad en la distribución del ingreso subyace la estructura del poder. Es ella la que garantiza la reproducción de las relaciones de propiedad, actúa a través de la política social (educación, seguridad social, etcétera) y de la política económica (de gasto, inversión pública, etcétera) e incide en la capacidad de negociación de los grupos que controlan la oferta y demanda de bienes y servicios (Graciarena, 1972). En esta misma línea de pensamiento, Fajnzilberg profundiza en los vínculos entre la distribución del poder y la equidad, al afirmar que “la élite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución del poder” (Fajnzilberg, 1989). Vuskoviç asienta que la desigual distribución de la propiedad, especialmente de los medios de producción, es uno de los factores que inciden sobre la desigual repartición de la renta, junto con la inequitativa distribución funcional del ingreso y la heterogeneidad estructural (Vuskoviç, 1993). Los planteamientos más recientes de la CEPAL, sostienen que no se logrará la superación de los problemas de desigualdad social dejando libre el funcionamiento de los mercados, sino mediante una activa participación del Estado que garantice mayor convergencia productiva y territorial, y generación de empleos de calidad; ésta es la base para avanzar hacia sociedades más integradas (CEPAL, 2010).

En los últimos años, la economía política hegemónica ha puesto la atención sobre las relaciones entre la concentración de la riqueza y el poder y sus vínculos con la desigualdad y el crecimiento económico. En efecto, Levy y Walton (2009) argumentan que las interacciones entre la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y

las imperfecciones del mercado, por otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones. Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, el mantenimiento de privilegios de unos cuantos, en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social.

Los planteamientos de Levy y Walton son coincidentes con la argumentación encontrada en la publicación de De Ferranti *et al.* (2003), bajo el sello del Banco Mundial, así como con las ideas de Bourguignon, quien sostiene que demasiada desigualdad en una democracia lleva a más concentración y menos acumulación de capital, provocando, además, tensión social (Bourguignon, 2004). En este mismo tono, el artículo de Birdsall *et al.* publicado por el *Center for Global Development*, señala que “Instituciones y políticas en contextos con altas tasas de pobreza y marcada concentración del ingreso pueden ser fuentes de ineficiencias y crecimiento exiguo. Bajo estas condiciones, el interjuego entre los partidos políticos, las organizaciones de los negocios y uniones sindicales poderosas, puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopólico que minan las ganancias del crecimiento, lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas” (Birdsall *et al.*, 2010).

En la actualidad pareciera estar más allá de toda discusión que el funcionamiento del mercado realmente existente tiende a producir desigualdad y que la desigual distribución del poder la refuerza. Pero, cabe preguntarse, ¿cuáles son los mecanismos que median entre uno y otro proceso?

Una respuesta a esta interrogante la proporciona en un trabajo reciente Przeworski (2015), quien parte de la tesis de que en un sistema democrático, en que todos los individuos tienen la misma capacidad de influencia, el actor decisivo es aquel que

tiene el ingreso mediano y que, en este caso, la tasa de redistribución es una función creciente de la desigualdad en la distribución del ingreso derivada de la operación del mercado –a mayor desigualdad mayor tasa de redistribución, con lo cual la acción estatal mitiga la inequidad en la distribución del ingreso. El libre funcionamiento del mercado crea desigualdades que son corregidas por la actuación fiscal del Estado bajo el supuesto de que la capacidad de influencia se distribuye equitativamente.

El razonamiento de este autor continúa con el análisis de lo que acontece con la tasa de redistribución del ingreso cuando la capacidad de influencia es proporcional a los ingresos y se forman coaliciones. En esta situación, el ingreso del actor decisivo es superior al mediano y la tasa de redistribución es creciente dentro de un rango, pero menor a la que se habría observado en el caso de “influencia democrática” ya descrito. A partir de cierto valor, la tasa de redistribución cesa de crecer y empieza a disminuir. Este resultado, en la medida que se aproxima a las condiciones reales en que operan los sistemas políticos, le lleva a concluir que “las instituciones representativas no mitigan la desigualdad económica como lo harían en sistemas políticos igualitarios. En sociedades económicas desiguales habrá desigualdad política” (Przeworski, 2015).

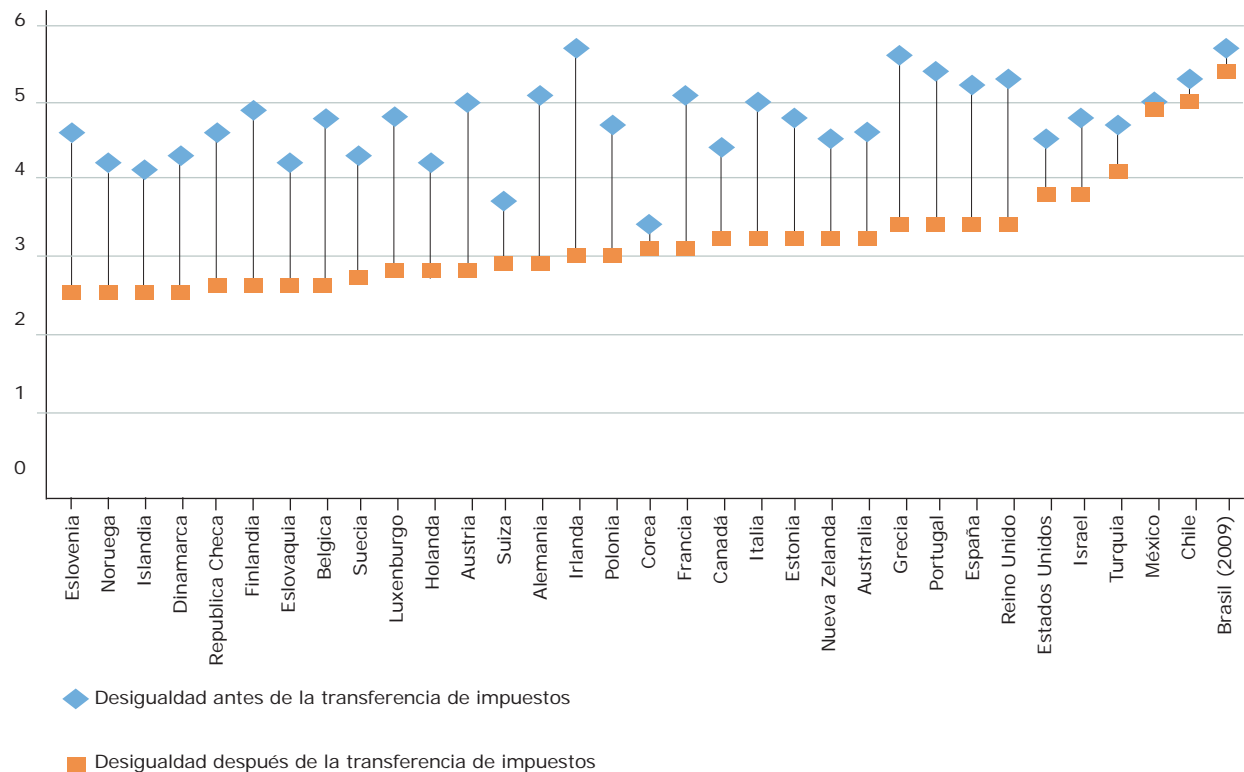
Przeworski identifica dos mecanismos a través de los cuales las diferencias en los ingresos pueden afectar los resultados políticos: “(1) Aun cuando las personas tengan los mismos derechos, en las sociedades suelen haber algunos que no gozan de las condiciones materiales necesarias para participar en política, (2) la competencia por la influencia política entre los grupos de interés puede llevar a los hacedores de políticas a favorecer a los grandes contribuyentes”. Textualmente dice: “Muestro que cuando los pobres no votan, la tasa de redistribución es siempre menor que si participaran, pero aún es creciente con la desigualdad. La competencia por la influencia política entre los agentes con diferentes ingresos, genera un patrón especial

en forma de U invertida entre la desigualdad y la redistribución” (Przeworski, 2015). En el caso particular de México habría que agregar a la escasa participación política de los pobres, y al papel que juega el cabildeo, los efectos específicos de la corrupción sobre la desigualdad.

El hecho de que en México el sistema tributario sea neutral (gráfico 3), es decir, que no tenga efectos sobre la distribución de los

ingresos brutos (antes de impuestos) y netos (después de impuestos), está vinculado a la desigual distribución de la influencia política originada en la concentración del ingreso y la riqueza, la cual crea las condiciones para que las élites incidan sobre la política social y económica de tal forma que se apliquen aquellas que sean favorables a sus intereses y se evite la puesta en práctica de las que los perjudiquen.⁵

Gráfico 3. Variación del índice de Gini después de las transferencias e impuestos en varios países (2011)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE. (2016).

En la próxima sección procederemos a establecer escenarios, respetando las restricciones que ha mostrado la evolución de la desigualdad en el pasado, y de los factores de que depende, tanto económicos como políticos.

⁵ Nótese que si bien los desarrollos conceptuales y las investigaciones empíricas realizadas hasta hoy dan sustento a la conclusión de que menor desigualdad conlleva a mayor crecimiento económico, los sectores sociales de la cúpula de la pirámide social normalmente se oponen a la redistribución del ingreso, a pesar de que a la larga también serían favorecidos. En efecto, una redistribución progresiva disminuye, en el corto plazo, los ingresos de los hogares y

personas de la parte alta de la distribución en favor de los que menos tienen. Pero el efecto de tal redistribución sería aumentar el producto y, por tanto, en el mediano y largo plazos probablemente recuperarían con creces la pérdida inicial. Claro que para algunas personas esta ganancia en términos absolutos sería inaceptable ya que disminuirían las distancias entre los ingresos de las clases sociales. Quienes así piensan no han tomado consciencia que la reducción de la brecha económica suele traducirse en mayor cohesión social y menor violencia social, fenómenos que inciden directamente sobre las condiciones de vida de la población y su bienestar.

Sobre el futuro

Pensar sobre la posible evolución de la desigualdad en los próximos tres lustros es una tarea que basaremos en las regularidades observadas en el pasado reciente y en los avances registrados en el conocimiento de la relación entre desigualdad y crecimiento económico, así como del papel que juega la inequidad en la distribución del poder. En esta sección final supondremos que en los años venideros la economía y la política social siguen el trazado abierto por la sociedad mexicana desde fines de los años noventa, lo que es equivalente a pensar el futuro de la economía mexicana bajo el imperio de las ideas neoliberales.

En este contexto se debe considerar que, si bien la economía de mercado es el mejor mecanismo conocido para guiar eficientemente la producción y ajustar la oferta a la demanda, su funcionamiento tiende a producir y reproducir pobreza y desigualdad, por lo que se hace necesario que el Estado intervenga para reducir estos efectos no deseados; es esta una de las principales ideas que da sentido y justifica las intervenciones gubernamentales (Ravallion, 2016). Este argumento opta por la intervención estatal para controlar la pobreza y la desigualdad al costo de pérdida de eficiencia económica.

Bajo estas premisas, la desigualdad que tenderá a generar la evolución de las fuerzas económicas del mercado en los años venideros sólo podría ser contrarrestada por la acción decidida del Estado por mantener y profundizar el apoyo a los sectores menos favorecidos. Desde fines del siglo XX, el Estado mexicano implementó una política social de transferencias condicionadas, focalizada en los hogares de los deciles inferiores de ingreso, particularmente del primero al tercero. Todos los estudios dedicados a analizar la caída en la desigualdad en la distribución del ingreso iniciada en 2002 concuerdan en que dicha reducción fue impulsada, en parte, por la nueva política social.

Ahora bien, mantener la orientación del flujo de recursos, el abanico de programas sociales en favor de los hogares de menores recursos y la cobertura principalmente de los hogares y las personas que se encuentran en los deciles inferiores de la distribución del ingreso, podrían lograr que la desigualdad, expresada como la tasa de crecimiento del ingreso de los cuatro primeros deciles respecto a la del total, se mantuviese en los niveles observados hasta 2014 (gráfico 2). Con ello, el país podría continuar satisfaciendo la meta 10.1 del ODS 10 en el año 2030, tal como lo ha hecho en los últimos años.

Pero, si en lugar de mantener la participación relativa en el ingreso corriente total de los cuatro primeros deciles se decidiera aumentarla, una opción de política sería incrementar la cobertura de los programas sociales dirigidos a la población de menores recursos. Para llevarlo a cabo, se requeriría reasignar otros gastos fiscales hacia los programas sociales y/o financiar su expansión con aumento de los ingresos fiscales. Ambas medidas probablemente contarían con la oposición de los sectores sociales económicamente más pudientes, pues sus ingresos netos se verían reducidos. Por ejemplo, si el recorte del gasto fiscal fuese en sueldos y salarios, ya sea por disminución de la planta laboral de los funcionarios del gobierno, o bien, por no ajustar sus ingresos por inflación, desataría la oposición de los burócratas; y si los ingresos fiscales se incrementaran a través de aplicar tasas más elevadas y progresivas al impuesto sobre la renta, podría desatarse la reacción en contra por parte de los sectores sociales de mayores ingresos.

En general, para que el Estado logre mayores ingresos que le permitan sostener financieramente una política de inclusión social, con caída en la desigualdad, tendría que ser capaz de aumentar la recaudación de impuestos, que es una de las más bajas a nivel internacional, así como aumentar la tasa de redistribución del sistema fiscal que, en la actualidad, es prácticamente nula (gráfico 3). Pero la capacidad estatal de trasladar ingresos

de los ricos a los pobres se ve limitada por la misma desigualdad en la distribución del ingreso, ya que la concentración de los recursos económicos permite a los ricos la captura del Estado y de las rentas.

Abundando en esta idea, debemos considerar que la iniciativa para emprender la tan necesitada reducción de la desigualdad, y montarse así en círculo virtuoso del progreso económico sostenido, debe surgir en una instancia de poder, ya sea del ejecutivo, del legislativo o de ambos, por lo que el posible planteamiento de medidas redistributivas, como mera posibilidad, está limitada por la capacidad de los diversos sectores sociales de “hacer sentir” su voz en los círculos del poder. En la medida que el sistema imperante excluye las voces de los sectores sociales con menos recursos, la posibilidad de lograr una reducción continuada de la desigualdad en la repartición del ingreso es mínima. Lo más probable es que los niveles de desigualdad futura sigan siendo elevados a pesar de que el país cumpla la meta 10.1.

Las situaciones descritas son optimistas ya que refieren a la posibilidad de mantener o bien reducir los niveles de desigualdad observados en la distribución del ingreso en el siglo XXI, satisfaciendo así la meta de los ODS. Sin embargo, hay que considerar también el peligro de que la crisis fiscal del Estado mexicano, claramente visible en los días en que se escribe este texto, obligue, bajo el amparo del fundamentalismo fiscal (déficit cero), a una reducción del gasto en programas sociales y por tanto a una reversión en la caída de la desigualdad, en cuyo caso, no sería evidente si México podría satisfacer la meta 10.1 en el año 2030.

Hasta aquí se han considerado tres escenarios respecto al cumplimiento de la meta 10.1: (i) la política económica y social sigue igual, lo cual sería suficiente para satisfacer la meta, (ii) se modifica la política fiscal, con lo cual se logra una reducción en la desigualdad global y se mejora el cumplimiento de la meta y, (iii) México deja de cumplirla debido a la crisis fiscal del Estado. Los tres escenarios suponen

que no habrá cambios fundamentales en la orientación ideológica del modelo económico, lo que implica que tampoco los habrá en la distribución del poder. Pero si los hubiese, el efecto sobre la distribución del ingreso en el año 2030 dependerá de quiénes sean los actores sociales que logren las posiciones dominantes en la distribución de la capacidad de influir sobre la política pública.

Es justamente la posición ideológica hoy dominante la que concibe que el aumento en los salarios mínimos, una política que de acuerdo a los estudios existentes también generaría una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, sería una intervención estatal ineficiente en la medida que impide que los mercados laborales resuelvan el acomodo entre la oferta y la demanda laboral. Del mismo modo, no ven con buenos ojos políticas sociales que lleven a gastos gubernamentales acrecentados, como serían sistemas universales de seguridad social y de salud, pues dichos gastos deben financiarse con deuda pública o con mayores impuestos.

Por último, es necesario hacer una acotación sobre los datos. La desigualdad en la distribución del ingreso se mide a partir de la información proporcionada por las ENIGH, cuyas cifras de ingreso de los hogares, publicada cada dos años, son comparables a partir de 1992. Además, es sabido que estas encuestas tienden a subestimar los ingresos de los hogares y la encuesta mexicana no es la excepción. El subregistro de los ingresos se origina tanto en los hogares que declaran menos ingreso que el percibido (subdeclaración), como por aquellos que cobijan a las familias más ricas del país y que, por diversas razones, no se encuentran representados en la muestra (truncamiento). En la actualidad el INEGI está empeñado en la loable tarea de mejorar la captación de los ingresos de los hogares, sin embargo, en la medida que los procedimientos empleados no cuiden generar cifras comparables a lo largo del tiempo, no será posible saber si en el año 2030 México satisfizo o no la meta 10.1.

Referencias

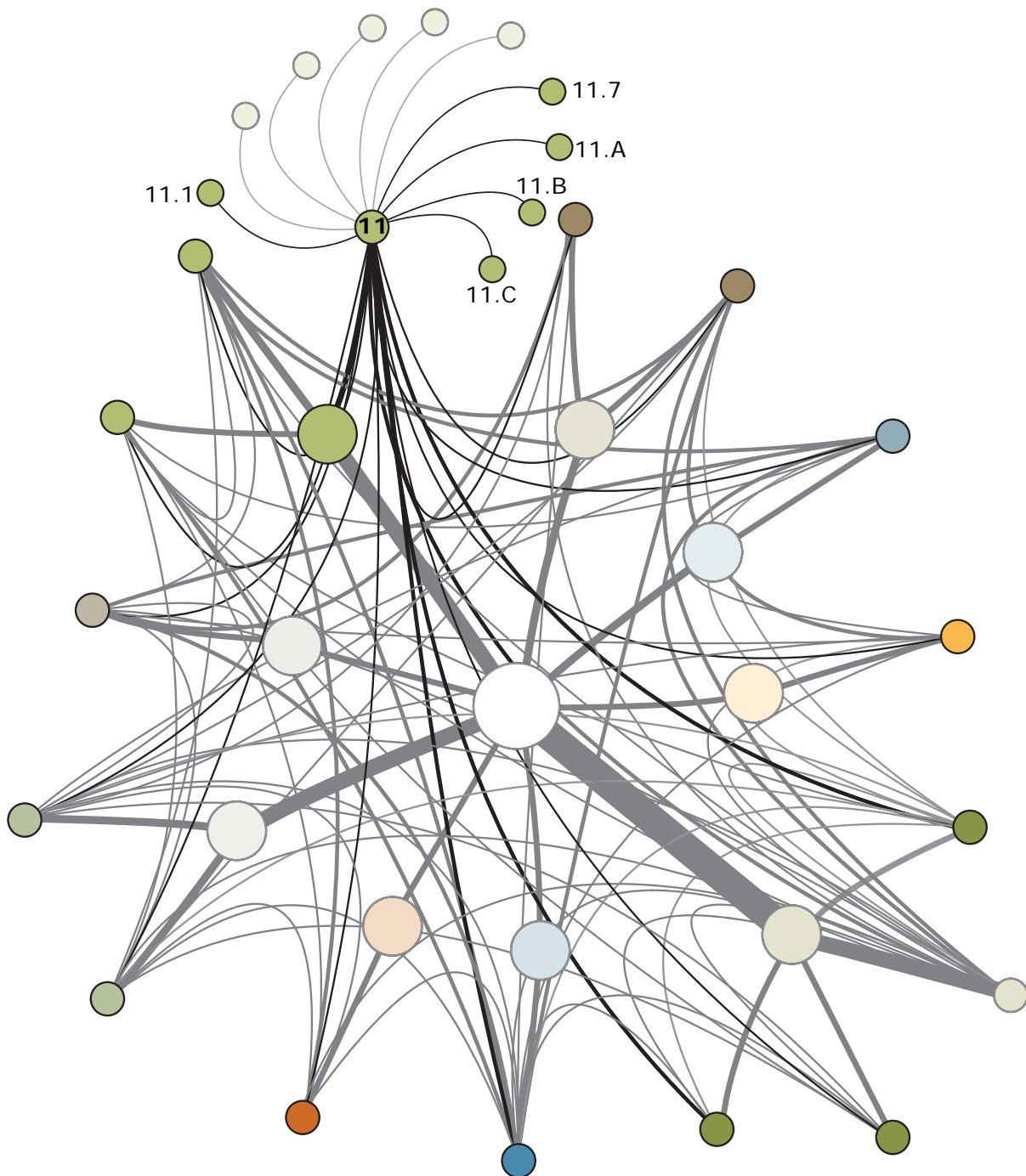
- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Commonalities of Capitalism* 9 (1), 3-30.
- Banegas, I. & Cortés, F. (s/f). *La distribución del ingreso monetario de los hogares vis à vis la evolución económica. México 1977-2014*. Manuscrito
- Birdsall, N., De la Torre, A. & Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a damage brand*. Working Paper 213: Center for Global Development.
- Bourguignon, F. (2004). *The poverty-growth-inequality triangle*. Paper presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, Nueva Delhi.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cortés, F. (1999). Kuznets y la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso: las tendencias en México. *Argumentos: estudios críticos de la sociedad*, 32(33).
- Cortés, F. (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM*, 10.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F., & Tsounta, E. (2015). Causes and consequences of income inequality: a global perspective. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. & Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Fajnzylber, F. (1989). Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL* (60).
- Graciarena, J. (1972). Estructura social y distribución del ingreso en América Latina. En *Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina*. Buenos Aires-Santiago de Chile: FLACSO
- Hernández, E. & Parás M. (1988). México en la primera mitad del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras. *Comercio Exterior*, 38(11), 963-978.
- Hernández, E. (2008). *Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)*. México. Manuscrito.
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enhogares/regulares/enigh/nc/2014/default.html>

- Kuznets, S. (1965). Economic growth and Economic Inequality. *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. Nueva York: Norton.
- Levy, S. & Walton, M. (2009). Equity, Competition, and Growth in Mexico: An Overview. En S. Levy & M. Walton (Ed.), *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*. Washington D.C.: Palgrave Macmillan and The World Bank.
- Lewis, W. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de fuerza de trabajo. *El Trimestre Económico*, 26(108).
- López, L. & Lustig, N. (ed). (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*. Nueva York: Brookings Institution Press.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- OCDE. (2016). *OECD.Stat income distributia and poverty*. Disponible en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1970a). Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. En ILPES (Ed.), *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.
- Pinto, A. (1970b). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1971). El modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 38(2), 150.
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145).
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Przeworski, A. (2015). *Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution*. Manuscrito.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rostow, W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vuskoviç, P. (1993). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias UNAM.



Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030



Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el Objetivo 11¹

“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, reconocer la relevancia del desarrollo urbano y territorial para mejorar el bienestar de toda la población... una meta cuyo logro está vinculado con la superación de los desafíos que plantean la pobreza, cambio climático, energía e infraestructura, economía inclusiva entre otros.

Introducción: las ciudades hacia 2030 y las metas del ODS 2030

Cerca del 54% de la población mundial, alrededor de cuatro mil millones de personas, habitan en ciudades y para mediados de siglo, la cifra se habrá elevado a cerca de cinco mil: El mundo es ya preponderante e irreversiblemente urbano. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ese 54% habrá aumentado al 66%, esto significa que dos mil quinientos millones de personas se habrán añadido a la población urbana del planeta (ONU, 2015). La urbanización es incesante y las ciudades se han convertido en los motores del crecimiento y la innovación, pero concentran también enorme pobreza, inseguridad y violencia; son también responsables hasta del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Más de 850 millones de personas pobres en el

¹ La meta 11 habla de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sustentables. En este título consideramos dentro del objetivo de sustentabilidad plena a la seguridad y la resiliencia.

* Autor del texto: Cassio Luiselli Fernández. Jannet Salas Montiel colaboró como asistente de investigación.

mundo, habitan barrios marginales urbanos en condiciones insalubres y precarias. Ahí está el gran desafío ambiental y de equidad de la sociedad global.

El incesante proceso de urbanización global

A partir de la revolución industrial, el proceso de urbanización planetaria comienza a acelerarse en forma simultánea a la expansión demográfica, alentado por el progreso técnico y la mejora en las comunicaciones; el crecimiento urbano continuó sin tregua a lo largo del siglo XX y continúa a la fecha, si bien de manera más diferenciada: se ha consolidado en los países hoy prósperos donde arrancó, y ahora sólo algunos países de Asia y de África están en la etapa de expansión urbana muy acelerada. América Latina y México se urbanizaron muy rápido durante el siglo XX, y a la fecha el proceso continúa, pero a ritmo más lento y ya en proceso de consolidarse.

Más o menos desde el inicio de la era nuclear (1945) el cambio urbano acelerado se hace funcional a los problemas ambientales de la biosfera² y multiplica sus impactos en la vida en la tierra. El cambio climático es quizá el más dramático y conocido de los impactos ambientales recientes, pero existen muchas otras alteraciones recientes al entorno natural, como la disminución de la biodiversidad con su correlativa extinción de especies (Kolbert, 2014). Estos procesos coinciden también con la aceleración de la urbanización, pues la población urbana pasó del 29% del total (730 millones de personas) al 54% actual. Algunos

² Definida como la delgada capa de aire, tierra y agua que sirven de habita para los seres vivos y el hombre; en general e acepta que comprende desde el lecho de los mares hasta 10 km de altitud en la atmósfera.

autores señalan que vivimos en la llamada Era del Antropoceno, que se entronizaría alrededor de 1945 y esencialmente significa que la humanidad ha transformado aceleradamente al planeta y sus ciclos básicos -carbono, agua, nitrógeno, etc.- y estamos ya en una nueva era, generada por el hombre y que sustituye al Holoceno. La urbanización global sería una característica esencial del Antropoceno, pues vivimos crecientemente en ecosistemas de nuestra propia creación (McNeill & Engelke, 2014).

Hacia la década de los mil novecientos sesenta, se empieza a cobrar conciencia de los impactos ambientales, tanto del crecimiento económico como urbano y comienzan seriamente los análisis de la situación, así como proyectos para ir mejorando las condiciones de vida en las ciudades, sobre todo, en la lucha contra la contaminación atmosférica, la reforestación urbana, el abasto de agua potable y la disposición de residuos sólidos. Poco a poco la “búsqueda de la ciudad verde” se va convirtiendo en un poderoso paradigma de transformación urbana (McNeill & Engelke, 2014).

A partir de los años 1970 empiezan a proliferar programas y proyectos territoriales, para hacer más limpias y “verdes” a las ciudades. Se desarrolla el concepto de “huella ecológica” para medir los consumos de materiales por unidad de superficie, que utilizan distintas ciudades (Rees, 1992). Posteriormente, se concibió el ecosistema urbano como un sistema abierto sujeto al flujo (y metabolismo) de energía, materiales, residuos. Poco a poco emerge la ecología urbana, una ciencia aún en sus inicios, pero de gran proyección al futuro³. En 1987 se acuña el concepto de “desarrollo sostenible” entendido como la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras (Brundlandt, 1987). La ciudad de Curitiba en el sur de Brasil se convirtió en pionera en materia de diseño urbano sustentable y sus innovaciones en el transporte urbano, haciéndolo más limpio y

³ Los trabajos de Kenneth Boulding y Herman Daly, entre otros abrieron brecha en ese sentido.

eficaz fueron adaptadas en un gran número de ciudades; asimismo se empieza a innovar en varias ciudades en sistemas de disposición de desechos.

Es claro que en las ciudades están hoy las grandes oportunidades de progreso y mejora humana, así como también sus grandes problemas y desafíos ambientales y de diverso tipo. En realidad, como la urbanización planetaria continúa incesante, resulta indispensable adoptar audaces medidas de política urbana y ambiental para hacer las ciudades cada vez más limpias, seguras y vivibles, pues esto afectará a miles de millones de personas en las generaciones venideras.

El mundo cuenta ya con 28 megalópolis de más de 10 millones de habitantes (entre estas, se destaca, en el segundo o tercer lugar la Megalópolis del México Central, nucleada por la Ciudad de México y su zona Metropolitana inmediata, o ZMCM); existen también centenares de ciudades de un millón o más de habitantes, pero todavía más de la mitad de la población urbana, habita en ciudades de menos del millón de personas. Así, por un lado, crece el número y la dimensión de las metrópolis y megalópolis del siglo XXI, pero por el otro también aumentan en número y población miles de ciudades medianas y pequeñas, creando una vasta y densa red de jerarquías urbanas funcionalmente conectadas y especializadas, que vienen reconfigurando los territorios, los paisajes y las economías del mundo. Es el rostro espacial de la globalización.

Es un hecho universalmente comprobado el nexo entre la urbanización y el desarrollo económico. El nivel de urbanización suele correlacionarse significativamente con el ingreso per cápita de los países (Banco Mundial, 2014). A pesar de los problemas de las ciudades -ambientales, sociales y de todo tipo- y de la inquietante “urbanización de la pobreza” es claro que las ciudades son entidades muy dinámicas y la mayor fuente de innovación y progreso. En el caso de México, para el 2030 poco más

del 80% de los mexicanos se asentará en ciudades y zonas periurbanas. El tradicional concepto mismo de "ciudad" se ha venido transformando en categorías más amplias y diversas: zonas periurbanas adyacentes a las ciudades, formación y crecimiento de zonas con ciudades concatenadas, los llamados "corredores urbanos", así como "ciudades-región" y grandes zonas Metropolitanas, entre otras. Dicho de otro modo, las ciudades serán la primordial expresión territorial en el cumplimiento de los ODS 2030.

La urbanización global trae consigo enormes ventajas en materia de innovación, adopción y adaptación a nuevas tecnologías. La convivencia urbana produce las llamadas economías de aglomeración y trae infinidad de oportunidades humanas derivada de las interacciones de proximidad, pero también ha traído retos inéditos y de gran envergadura. Las ciudades consumen enorme cantidad de energía y materiales de las zonas externas a ellas –la "huella ambiental"- mismas que vienen creciendo rápidamente. Es en las ciudades donde se emiten más gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen decididamente al calentamiento global. Muchas ciudades son verdaderas "islas de calor" que abonan a dicho calentamiento, a la contaminación atmosférica, lumínica y auditiva, así como a la degradación del paisaje. Las enormes superficies construidas y pavimentadas impiden la recarga de acuíferos, contaminan los suelos, el correcto funcionamiento de algunos ciclos vitales de la naturaleza, como el del agua, por ejemplo. También es en las ciudades del mundo en desarrollo, donde más está creciendo la pobreza y donde se hace más evidente la falta de cohesión social, la exclusión y la violencia. Muchas ciudades el crecimiento todavía se da a costa de invadir zonas boscosas, o de alta biodiversidad; contaminando masivamente el suelo, los cuerpos de agua y la atmósfera.

La búsqueda de las "ciudades verdes"

Sin embargo, hacia la mitad de este siglo viviremos algo parecido a la apoteosis de la ciudad. Pues en los países avanzados y prósperos, se está consolidando un nuevo paradigma urbano: grandes redes urbanas, altamente conectadas y ya claramente sustentables (Khanna, 2016)⁴. Continúa el crecimiento demográfico, pero es ya mucho menor, y lo que se observa es, sobre todo, consolidación urbana: intensificación, y mejora de las condiciones de vida gracias en parte también a la maduración de la sociedad del conocimiento, con la adopción masiva de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que las van transformando en ciudades "inteligentes"⁵ dentro de ecosistemas urbanos más verdes y sostenibles, con un mucho mayor conocimiento y manejo del medio ambiente local y del agua, así como utilizando cada vez más energías limpias y renovables. Se trata de ciudades ya claramente sostenibles, sanas, prósperas y razonablemente seguras (Glaeser, 2011). Es un proceso cada vez más evidente, sobre todo en los países más desarrollados.

En México y América Latina aún estamos lejos de esa etapa: se vive en general una situación intermedia o de transición. El proceso de urbanización en general es también bastante maduro, con más del 70% de la población en ciudades, pero el crecimiento es todavía acelerado y desordenado; persisten las carencias y problemas que conlleva el proceso de urbanización de la pobreza, con problemas ambientales, de transporte, vivienda, movilidad y conectividad. Nuestra situación es híbrida o transicional: hay claros avances en la provisión de servicios básicos, mejoras en el tipo de vivienda en cuanto a materiales y en conectividad. Existen, al interior de muchas de nuestras ciudades,

⁴ El autor afirma que con inversiones en marcha por más de diez millones de dólares el mundo está en un proceso de una vasta "reingeniería del planeta" con sistemas de transporte, conexión energética, y comunicaciones (TIC) que está acercando masivamente a las grandes megalópolis del mundo. Vinculado a esto, Las cadenas de valor, son cada vez más integradas.

⁵ El concepto de ciudades inteligentes o "smart cities" donde se informatiza la propia infraestructura e incluso se prueba ya la adopción de "Internet de las cosas".

verdaderos “enclaves de modernidad” y algunas ciudades latinoamericanas han sido ejemplo de buen manejo del transporte y el manejo de recursos naturales (el ejemplo de Curitiba, que mencionamos, es quizá el más destacado). Pero en general, las ciudades mexicanas y latinoamericanas, están todavía muy lejos de la sustentabilidad, resiliencia, inclusión social y seguridad que se va consiguiendo en las ciudades de los países más avanzados.

Se trata pues de un largo camino por recorrer, pero en todo caso, la urbanización planetaria permanece y toca ahora al resto del mundo, urbanizarse y luego consolidarse logrando alta sustentabilidad. Ahora el gran impulso urbano está en Asia, con China a la cabeza, y comienza ya también a cobrar ímpetu en África y otras regiones remotas al mundo hoy desarrollado; en América Latina y México, el proceso ha avanzado, pero aún está en etapas intermedias o incipientes antes de consolidarse y acceder a la sustentabilidad. Este es justamente el sentido de adoptar las metas del ODS en materia urbana (ODS 11). El grado alto de urbanización, el nivel de ingreso (y el Índice de Desarrollo Humano (IDH)) de países como México, nos hace ser razonablemente optimistas en cuanto a poder alcanzar esas metas para el 2030. Pero es claro, que se requiere de un esfuerzo muy grande y sostenido en el tiempo.

México urbano hacia el 2030

Panorama actual del México urbano

Es claro pues que México no es ajeno a esta vasta transformación urbana global, sino que es parte claramente sustancial de la misma por su dimensión y dinamismo, si bien exhibe rezagos considerables respecto a los países más desarrollados. El siglo XX en México fue de una intensa urbanización y transformación demográfica general (Garza, 2010). Tras una etapa conocida como de “predominio rural” y

lento crecimiento urbano, el crecimiento de las ciudades se acelera intensamente en la década de los años cuarenta. La gran transformación urbana a nivel global coincide en general con la fase conocida como de “urbanización acelerada” de México, más o menos desde la segunda posguerra, que se sostiene hasta inicios de los años 80. En México ya más del 72% de la población se asienta hoy en ciudades de diverso tamaño. Hoy vivimos una época de urbanización todavía intensa, pero ya más pausada, en estrecha relación con nuestra propia transición demográfica: una población que va envejeciendo⁶ y reduce la llamada “tasa de dependencia” y genera un llamado “bono demográfico”. Esta estructura de edades, requerirá un esfuerzo extraordinario de inversiones en materia de protección y pensiones a la gente mayor, así como de capacitación y extensión de los servicios de educación, conectividad y salud, para la “nueva adultez” de México y sus ciudades, empezando por las mayores.

El patrón clásico de los asentamientos mexicanos, de “concentración dispersión” se empieza lentamente a transformar: Se va reduciendo la población en localidades muy pequeñas y dispersas (SEDESOL-CONAPO, 2012). Por otra parte, los patrones de migración cambian, se hacen más diversos e incluyeron también una notable emigración hacia los Estados Unidos. En esta última etapa, la Ciudad de México y su zona Metropolitana (ZMCM) pierden primacía y emergen otras áreas metropolitanas en diversas zonas del país, sobre todo en la zona fronteriza del norte y, más recientemente en el centro, a lo largo del correctamente llamado “Corredor del Bajío”. Este fenómeno de “corredores urbanos” se está afianzando no solo en el Bajío y el Norte del país (zonas fronterizas) sino en varios lugares más, aproximando funcionalmente áreas urbanas o metropolitanas en diversas regiones de la república. Particular interés tiene el dinamismo de algunas ciudades

⁶ En general, el grupo de mayor crecimiento será el de 65 años y más, que casi se duplicará, pasando de 7.1 millones en 2010 a 14.1 en el 2030. El progresivo envejecimiento de la población se hará sentir con fuerza y arrojará una pirámide poblacional, casi rectangular, las zonas Metropolitanas reflejarán estas mismas tendencias y el envejecimiento será más intenso en ellas.

costeras, ya sea por su actividad turística y también portuaria. La ZMCM⁷, sin embargo, se mantiene como la primordial⁸ y nuclea de manera cada vez más nítida una enorme Megalópolis, o “Corona Megalopolitana” en el centro del país, como pocas en el mundo⁹. Las ciudades mexicanas aportan más de tres cuartas partes del Producto Interno Bruto (PIB) y más de la mitad del empleo formal y son con mucho los mayores núcleos de competitividad económica, sobresalen, además de la Ciudad de México, Monterrey, Chihuahua, Tijuana y las ciudades del Bajío, entre otras.

La ZMCM, a pesar de su relativa desindustrialización, sigue siendo la más próspera y competitiva del país y, en más de un indicador, califica como una de las pocas “ciudades globales” del mundo (Cordera & Provencio, 2015); es la más densamente poblada y la de mayor ingreso per cápita y nivel educativo, se ha convertido en un gran centro de servicios, medio masivos, TIC, financiamiento, tecnología, innovación y educación. También podemos decir algo semejante de las principales Zonas Metropolitanas, como Guadalajara, Monterrey otras. Las ciudades del centro del país, como las cercanas a la frontera norte que están crecientemente integradas a las cadenas globales de oferta de manufacturas, destacadamente del sector automotriz. Otras más, (sobre todo ciudades de entre 500 mil y un millón), conforman subredes regionales de ciudades, a lo largo de la frontera norte y otras zonas a lo largo de las costas (Garrocho, 2012) y tienen también altos índices educativos y porcentajes elevados de personas ocupadas en sectores que requieren uso intensivo del conocimiento (CONAPO, 2012). Si por un lado las grandes ciudades y zonas Metropolitanas, se vinculan cada vez más a las cadenas de

oferta globales y están abiertas al comercio mundial, las ciudades medianas y pequeñas suelen cumplir un papel “mediador” entre los pueblos y poblamientos dispersos y ciudades mayores. Prácticamente no existen ya en el país, ciudades aisladas de una red funcional y jerárquica.

Por otro lado, se hace cada vez más claro que la otrora tajante dicotomía “rural” y “urbano” se ha ido desvaneciendo. Existen ciudades, sobre todo medianas y pequeñas con claros rasgos rurales y, al mismo tiempo, se expanden las zonas “periurbanas”. Estas zonas¹⁰ son un fenómeno hasta cierto punto independiente y suelen darse en torno a grandes ciudades, pero involucran a numerosas ciudades pequeñas. Es esencialmente un fenómeno de expansión demográfica urbana con densidades decrecientes desde las ciudades. Es así, que los vínculos rurales-urbanos están siendo redefinidos por estos nexos. En este sentido debe tomarse en cuenta que ya cerca del 85% de la población vive a menos de una hora de una ciudad, por lo menos pequeña o mediana. Las modernas comunicaciones (TIC), así como la alta movilidad del capital y nuevos patrones de migración interna (pendular, circular, estacional, efímera, etc.¹¹) Juegan un creciente papel en este sentido y alientan, además, una mayor especialización territorial

Las ciudades pequeñas tienen un gran valor pues pueden detonar o catalizar desarrollo local; su importancia es pues, funcional y jerárquica en las redes urbanas. Su dimensión y flexibilidad les permiten desarrollar “cluster” de distintas actividades y hacer más eficiente y competitiva a la agricultura, el comercio, los servicios o la pequeña agroindustria local. Se pueden convertir en proveedores por excelencia de insumos y servicios a sus *hinterland*. Es cierto también que las ciudades pequeñas tienen en su tamaño una limitante, pero esta se puede superar a través de asociaciones, equipamiento y nexos (cluster).

10 También llamadas “rururbanas” o de patrón de “urbanización difusa”.

11 Según datos del SUN (CONAPO 2012) los migrantes intermunicipales llegaron en el país a 6.3 millones entre 2005 y 2012, y 4.5 y 4.6 fueron inmigrantes y emigrantes al SUN. (73% del total).

7 Preferimos usar el término “Zona Metropolitana de la ciudad de México y no, la muy utilizada de Zona Metropolitana del Valle de México, o ZMVM, porque en realidad no se trata de un valle, sino de una cuenca endorreica, cerrada.

8 Según el Índice de competitividad Urbana (ICU) del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) sigue siendo la más competitiva del país, seguida por San Luis Potosí, Campeche y Querétaro.

9 Que incluye, a su vez, zonas Metropolitanas como las de Cuernavaca, Toluca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Poco a poco va incorporando también a Cuautla, Tianguistengo, Tulancingo, Apizaco, conformando una enorme zona urbana.

Sin embargo, no se han logrado inversiones suficientes en este sentido, a menudo son asentamientos pobres, mal servidos y de precaria infraestructura. A menudo presentan altos costos de transporte y transacción. En todo caso, no se debe pasar por alto, que existe en curso, un importante fenómeno de transformación rural (Berdegué, 2016) y territorial.

El Sistema Urbano Nacional (SUN) y su proyección al 2030

Una sistematización de lo anterior se puede apreciar analizando al Sistema Urbano Nacional (SUN) (Conapo, 2012) de México que es de los principales del mundo, ocupando el séptimo lugar¹² por su número de ciudades, por encima de su rango de población total. Es sin duda un gran activo para el futuro de México, si se le da un cauce de sustentabilidad, inclusión, prosperidad y seguridad¹³. Según un corte estadístico que define como ciudad, a los asentamientos mayores a 15 mil habitantes, se compone de 384 ciudades. El SUN exhibe peculiaridades muy interesantes, pues al mismo tiempo que alberga una de las primeras cinco megalópolis del mundo (La zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y las metrópolis circunvecinas), tiene un número importante de ciudades medianas y pequeñas.

Se destaca también que en México se está dando un claro proceso de metropolización, para 2010 se contaba ya con 59 Zonas Metropolitanas (eran 37 en 1990 y solo 12 en 1960). Para el año 2030, el SUN tendrá ya más de 100 millones de habitantes, pero salvo algunas excepciones, crecerá ya más lentamente, entrando en un proceso de consolidación urbana general. Las metrópolis de más de un millón de habitantes aumentarán de 11 a 19, con 59. 2 millones, algo cercano al 45% de la población total y un 60% de

la urbana y es también el grupo que tendrá el mayor crecimiento¹⁴. En las ciudades medianas de entre 500 mil y un millón de habitantes, también 19, vivirán poco más de 14.5 millones de personas, y otras 66 ciudades pequeñas-medianas de entre 100 mil y 500 mil personas tendrán 15.6 millones y las ciudades medianas menores, de entre 50 mil y 100 mil serán 55, albergando 3.5 millones de personas, mientras que las pequeñas, de entre 15 mil y 50 mil llegarán a 225, con 6.5 millones de habitantes.

Tómese en cuenta que el SUN en realidad, es un continuo formado por infinidad de asentamientos de diverso tamaño y no se trata unidades discretas, de tal manera que se pueden hacer tantos “cortes” como sea necesario para propósitos de diferentes estudios, políticas demográficas-sociales o urbanas. Siempre habrá algo de arbitrario en los cortes que se decidan, como el actual de 384 ciudades (ONU-Hábitat & SEDESOL, 2011). Si, por ejemplo, tomamos en cuenta, las ciudades menores de 15,000 y mayores de 10,000, el SUN casi se duplica. Aquí tomamos en cuenta el SUN de 384 ciudades, como lo reporta la CONAPO, pero haremos algunas consideraciones en relación a localidades de entre 10 mil y 15 mil habitantes que, en ciertos contextos regionales, pueden ser consideradas también como ciudades y ello tiene clara implicaciones para las metas del ODS.

La proyección de CONAPO al 2030 arroja cambios importantes, y de seguir sus tendencias, para mediados de siglo se tendrán en México mucho menos asentamientos muy pequeños (menores de 1000 habitantes) y serán por lo menos 19 o 20 las ciudades de más de un millón de habitantes. Las grandes zonas Metropolitanas y la megalópolis, se habrá consolidado y crecerán ya muy poco. El SUN crecerá, por otro lado, en 75 nuevas ciudades¹⁵ (y siete conurbaciones más) con lo que el nivel de urbanización de México con

12 Medido por número de ciudades con más de 100 mil habitantes (estimación propia con base a estadísticas del FPNU y la ONU Hábitat.

13 Diversos estudios así lo señalan, como Graizbord, Nava & Ramírez, 2014; Garrocho, 2013 y Sobrino, 2010.

14 La ZMCM perderá ligeramente peso en el total, al albergar a 23.4 de la población nacional, y no ya el 24.8 como en el 2010. De todos modos, serán alrededor de 23 millones de habitantes.

15 Se estima también que para 2030 seis ciudades decrecerán hasta tener menos de 15 mil habitantes.

Cuadro 1. Evolución del Sistema Urbano Nacional: México (2010-2030)

No. De habitantes	2010			2020			2030		
	Número	Población	%	Número	Población	%	Número	Población	%
Mayores a 1 millón	11	42106646	51	14	49931670	55.1	19	59210882	59.7
500000 a 999999	23	17247037	20.9	21	15795712	17.4	19	14466514	14.6
100000 a 499999	62	13794227	16.7	65	14651459	16.2	66	15561964	15.7
50000 a 99999	39	2756137	3.3	47	3120957	3.4	55	3534067	3.6
15000 a 49999	249	6725409	8.1	237	6606465	7.3	225	6489624	6.5
Total	384	82629456	100	384	90565180	100	384	99263051	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en “La urbanización en México” de: La situación demográfica de México (2014). Estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

un SUN de más de 15,000 habitantes en el límite inferior, será del orden de un 80%. Las proyecciones de CONAPO al 2030 apuntan a prácticamente 100 millones de mexicanos viviendo, en ciudades para el 2030, con un crecimiento anual medio de 0.92%, esto equivale al 71.6 del crecimiento poblacional, que será de 23.3 millones, para llegar a 137.5 millones en total: la urbanización continuará liderando el crecimiento poblacional.

Los ODS 2030 y la búsqueda de la sustentabilidad en el SUN hacia el 2030

Los ODS 2030; el número 11 relativa a las ciudades; fueron adoptadas por las Naciones Unidas a finales del 2015. Por otra parte, en octubre de 2016, se celebra en Quito, Ecuador la 3ª Cumbre de los Asentamientos Humanos¹⁶, conocida como “HABITAT III”. Ahí se adoptará una Nueva Agenda Urbana (NAU), una visión renovada sobre los derroteros y las soluciones urbanas hacia la equidad, la inclusión y la sustentabilidad, ampliamente considerada. La NAU, se espera, será también adoptada por los casi doscientos países participantes. Se trata en síntesis de ir forjando un nuevo paradigma urbano, creando vínculos recíprocos y estrechos entre las políticas y dinámicas de la urbanización y el desarrollo sustentable, toda vez que cada día es más claro que las zonas Metropolitanas, son por excelencia, impulsoras del crecimiento. La NAU buscará

¹⁶ Las otras fueron las de Montreal en 1976 y las de Estambul en 1996.

reforzar los sistemas fiscales locales, los métodos de financiamiento, los servicios y la infraestructura básica y la planificación. Habla también de la reducción de los riesgos y de lograr una mayor “resiliencia” urbana, así como el desarrollo de asentamientos sustentables y capaces de aumentar la calidad de vida, en un mundo urbano donde tendrá que disminuir drásticamente la gente hacinada en barrios marginales. Aquí tomamos plenamente en consideración estos dos documentos principales para entender y enfrentar los desafíos del mundo urbano contemporáneo desde México¹⁷.

En este trabajo nos referimos a la meta específica de Ciudades (ODS 11) pero muchos de los problemas que aquejan a los habitantes de las ciudades, sobre todo en materia de pobreza, seguridad alimentaria, educación, salud, etc., son materia de políticas nacionales en general (y se tratan en los otros 16 ODS). Las metas urbanas tienen, por definición, un anclaje territorial, geográfico y es, sobre todo, en esa dimensión donde haremos nuestras consideraciones y propuestas. Como se vio, el ODS 11 (y su claro nexo con la NAU del Hábitat III) se define de modo muy general, como es lógico dado su origen y naturaleza¹⁸.

En el caso mexicano, para cumplir

¹⁷ Desde luego, el documento del HABITAT III que será debatido y acordado en Quito, aún no se aprueba ni distribuye. Aquí trabajamos con el último borrador disponible y con los documentos preparatorios, sobre todo el de la Reunión Regional del HABITAT, celebrada en Toluca en mayo pasado.

¹⁸ Las ODS convergen territorialmente y por eso las O11 se aboca a la visión territorial, pero toma en cuenta las 17 metas que propone.

cabalmente con las metas es condición necesaria, mas no suficiente, orientar el proceso de desarrollo urbano hacia el crecimiento y la competitividad. El actual patrón de desarrollo urbano (y territorial) de México es hasta cierto punto desordenado y caótico; su crecimiento está lejos de la sustentabilidad, ya no se diga de la equidad. Las políticas urbanas de México en las pasadas tres décadas han sido muy incipientes, cuando no omisas en función de la magnitud del desafío de una sociedad en intenso proceso de urbanización. Durante los primeros doce años del siglo XXI se llevó a cabo un proceso de construcción masiva de unidades habitacionales de baja calidad y completamente aisladas de cualquier contexto urbano razonable, o sustentable. Se hizo vivienda, pero no se hizo "ciudad". Fue una urbanización regresiva (Cordera & Provencio, 2015)¹⁹ con un patrón que subrayó, lejos de aliviar, la ciudad excesivamente extensa y fragmentada. En el presente gobierno, se ha corregido en parte esa visión y se ha adoptado un patrón tendiente a más densidad dentro de las ciudades existentes, es temprano para evaluar este cambio de estrategia, pero por lo menos apunta a esquemas más razonables de urbanización, desde el cual partir.

Elementos de estrategia urbana sustentable para el 2030: Visión del territorio en conjunto y sus transformaciones

Las ciudades no ocurren en un vacío, están inmersas en un territorio y forman parte de un sistema, de redes de interacciones y vínculos funcionales entre sí. Los llamados territorios "rural-urbanos" están funcionalmente integrados con intensos flujos recíprocos de intercambio, tanto de personas, como de materiales e insumos, así como de servicios ambientales que les dan un alto grado de interdependencia. El centro de estudios Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) ha desarrollado en este marco una importante investigación y metodologías para entender mejor el enfoque territorial del desarrollo y toma en consideración la

¹⁹ En el documento se analizan las ciudades de México, principalmente, bajo una perspectiva ambiental.

metodología de los llamados "territorios funcionales" donde el enfoque territorial se encuentra claramente definido.²⁰ Avanzar en la senda de la sustentabilidad requiere de una mejor gobernanza territorial con visión de conjunto, donde las ciudades se entiendan dentro de sus "territorios funcionales" (RIMISP, 2015). Asimismo, es necesario generalizar la aplicación -legal y vinculante- de Ordenamientos Territoriales (OT).²¹

Por estas razones, postulamos una estrategia diferenciada por el tamaño y tipo de las ciudades, pero a la vez convergente en función de la sustentabilidad y las metas que postula el ODS. No es posible en un texto como este, llegar a desglosar propuestas con gran detalle y detenimiento. Aquí solo señalamos grandes trazos de lo que puede ser una estrategia urbana que se oriente y atienda el ODS 11 (y consistente con la NAU del Hábitat III). La estrategia parte de una visión de conjunto del territorio, donde se despliegan las ciudades mexicanas y sus respectivos *hinterland*, toma en cuenta las grandes transformaciones del México rural y sus implicaciones territoriales.

Se dan primero sugerencias de tipo general, aplicables, a toda ciudad en término generales. Pero luego, con base al catálogo urbano del SUN y sus proyecciones, se hacen algunas propuestas diferenciadas por diversos tamaños de ciudades reduciéndolos, por razones prácticas en aquellos referidos a ciudades pequeñas, ciudades medianas y grandes, que pueden incluir zonas Metropolitanas e inclusive la ZMCM. Si bien sería aconsejable reclasificar con más precisión las ciudades del actual SUN, pero esto no sería práctico en función de nuestros propósitos para este trabajo. En general, podemos decir que los asentamientos de entre 5 y 10 mil y hasta 15 mil habitantes, han sido poco estudiados y son muy relevantes para entender los nexos urbano-rurales. Asimismo, otros cortes de

²⁰ Al respecto, véase también los trabajos de RIMISP sobre Territorios productivos donde se hacen propuestas de desarrollo rural, con un enfoque territorial, en particular el titulado Territorios Productivos de 2015.

²¹ Incluida la dimensión ambiental cuando sea necesaria (Ordenamiento Ecológico del Territorio, OET).

población y asentamientos, merecen análisis más detallados, como también el fenómeno de la peri urbanización²² o la “urbanización difusa” en la transformación rural.

Por último, en la búsqueda de la sustentabilidad y el resto de las metas del ODS 11, es cierto que gran parte de las políticas y medias requeridas son de validez general. Toda ciudad, independiente de su tamaño, requiere de equipamiento hídrico, de mejoras en la vialidad y el transporte, de reservas territoriales y mejorar la vivienda, de sistemas de tratamiento de agua y de disposición de residuos, de zonas verdes y amenidades culturales, etc. Pero no es lo mismo la problemática y circunstancias de una megalópolis global como la Ciudad de México que las de una ciudad pequeña, enclavada en el medio rural, con necesidades de equipamiento para detonar desarrollo local, o el caso de una ciudad mediana o grande, que requiera una forma urbana policéntrica y densa, mejor transporte urbanos y seguridad. No hay espacio en un texto como este, de tipificar con detalle y señalar las diferencias entre cada tamaño y tipo de ciudad. Ese, justamente, deberá ser el trabajo de cada gobierno local.

La sustentabilidad general en el SUN del 2030: cinco áreas de acción estratégica

Para realmente llegar a un punto de inflexión hacia la sustentabilidad en las ciudades mexicanas en el 2030 no basta con medidas específicas en materia de temas tan importantes como el acceso al agua limpia, la energía eléctrica, a una vivienda digna; abatir la contaminación, el manejo de residuos, el transporte y el manejo de óptimo de agua o de zonas verdes; desde luego son necesarias, pero no es suficiente, no bastan. Es también necesario implementar una serie de políticas más amplias y generales: intervenciones y políticas territoriales de largo alcance,

²² Ver sub-meta urbana 8.

que puedan realmente alterar la dinámica urbana a favor de la sustentabilidad, la inclusión, la seguridad y a resiliencia. Estas medidas generales, en concurrencia con las medias e intervenciones puntuales, harán la diferencia. En un breve apuntamiento al final mencionaremos los temas, también necesarios, de apuntalar la seguridad y la resiliencia urbana, dentro del combate al cambio climático y la contaminación atmosférica. Es claro que, para lograr estas metas ambiciosas, se debe retomar con fuerza la planeación urbana y a largo plazo. Una planeación donde realmente se haga partícipe a la sociedad en su conjunto, así como a los empresarios e inversionistas²³, pero donde el sector público ejerza claramente la rectoría.

Primera, búsqueda de la Forma Urbana (FU)²⁴ funcional a la sustentabilidad

La inmensa mayoría de las ciudades mexicanas están construidas desde hace muchas décadas, cuando no siglos (Rojas, 2016); representan la cristalización territorial de muy complejos fenómenos sociales, económicos y geográficos; a menudo ha tomado largo tiempo su construcción²⁵. Por eso, postular una morfología o forma urbana (FU) ideal, parece chocar con la realidad de la mayoría de las ciudades realmente existentes, toda vez que sus diversos asentamientos geográficos y orográficos son también muy determinantes. Pero más allá de su valor aspiracional, la búsqueda de una forma urbana que propicie la sustentabilidad, sigue siendo válida y necesaria pues ésta se puede inducir o aproximar en el tiempo²⁶. Se hace necesario propiciar y transitar hacia una forma urbana (FU) compacta, densa y de usos mixtos, entre

²³ Los esquemas de “participación público-privada tienen un gran potencial para atraer capital escaso para invertir en las ciudades.

²⁴ También llamadas “manchas urbanas” o “morfología urbana”.

²⁵ Son excepciones algunas ciudades recientes como Cancún y Ciudad del Carmen, Quintana Roo, emporios turísticos relativamente recientes.

²⁶ En el Informe del Desarrollo en México 2015 mencionamos los problemas generales y de sustentabilidad de las ciudades mexicanas (pp. 187-212) así como su nexo funcional con las formas urbanas: mientras más compactas (y densas), las posibilidades de obtener sustentabilidad son mayores.

otras cosas, porque consume menos energía y transporta agua otros materiales críticos a distancias menores; y porque disminuye la necesidad de viajes a largas distancias e incrementa la opción por el transporte público y –como ya empezamos a ver– por el uso de bicicletas y la movilidad a pie. La forma urbana compacta, deberá usar mucho mejor y más intensamente el suelo urbano existente. SEDESOL (Óp. Cit. 2012) señala que existen 85,000 hectáreas “intraurbanas” baldías, ahí, por ejemplo, se pueden construir una enorme cantidad de viviendas nuevas²⁷, así como espacios públicos y parques que son escasos y necesarios.

Un gran número de ciudades mexicanas, de diversos tamaños y lugares, tienen una traza original de tipo español con calles y avenidas rectas, organizadas de manera ortogonal, a partir de una plaza central, a menudo se le añadieron plazas menores, sin romper el equilibrio o la traza ortogonal. Esto generó, con notable regularidad, cascos o centros históricos de notable belleza y valor histórico-monumental. Durante la gran expansión urbana de las últimas seis o siete décadas, el proceso de crecimiento urbano desbordó ostensiblemente este patrón y surgió, rodeando a los cascos históricos, uno nuevo caótico e irregular, muy influenciado tanto por la desigualdad, pobreza y escaso crecimiento económico, como por la brutal expansión en el uso del automóvil²⁸. Surgen las ciudades marcadas por el automóvil, la desigualdad y la informalidad. Por razones diversas, las ciudades se expanden casi siempre de modo horizontal, ocupando espacios y terrenos a menudo de valor agrícola o ambiental, pero de escaso valor de mercado. Cualquier política urbana que aspire a la sustentabilidad, la resiliencia y la inclusión, tiene que partir de estas características generales. Respetar y aún mejorar los cascos históricos, dándoles

27 Se estima que con una densidad de 60 viviendas por Ha. Se podrían construir hasta 5 millones de viviendas, aproximadamente.

28 Desde luego hay numerosas ciudades, sobre todo las más recientes o aquellas de geografía muy accidentada y peculiar, no se ciñen estrictamente a este patrón, pero muchas ciudades posteriores, adoptaron más o menos una forma urbana semejante. En todo caso, los principios que aquí señalamos, no tienen porque no aplicarse a ciudades con una forma urbana ya muy diferente a la ortogonal.

vitalidad económica y usos mixtos, a la vez que se rediseñan los círculos o entornos exteriores, se generan reservas territoriales y se crean zonas verdes y espacios públicos al interior y exterior de las ciudades.

Segunda, diseño natural y ecológico, ecológico y paisajístico de las ciudades

El libro clásico de Ian McHarg “Diseño con la naturaleza” (McHarg, 1995) pionero del urbanismo “verde” y sustentable, escrito en primera versión en 1969 sigue siendo válido para diseñar o trabajar al interior de las ciudades. La poderosa y fundamental premisa del libro es, que las ciudades deben trabajar con y no contra la naturaleza. Así, se deben respetar en lo posible, los procesos naturales, como los cauces de agua, el tipo de vegetación y la orografía, entre otros factores. Trabajar con la naturaleza y por eso mismo se deben alentar acciones territoriales como rehabilitar ríos naturales y sus cauces, respetar los boques urbanos y establecer corredores verdes para conectar áreas naturales y densamente arboladas.

Por otro lado, en una dinámica de círculo virtuoso en relación a la “descarbonización” se debe considerar su nexo positivo con las áreas verdes: los bosques urbanos y otras superficies arboladas en las ciudades, como parques y jardines son inmejorables “sumideros de carbono”. Esto es, absorben bióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera y mitigan directamente el efecto invernadero, que trae el cambio climático. Esto, además de sus ventajas paisajísticas los hace ámbitos para el deporte, la convivencia y el ocio. Este es, de hecho, uno de los principales servicios ambientales que prestan los diferentes tipos de arbolado urbano. También contribuyen a fijar suelos y evitar escorrentías dañinas y facilitan la filtración de acuíferos. Los bosques densos en zonas urbanas o sus periferias, contribuyen a la formación de nubes (las llamadas “fábricas de agua” y a darle más humedad a los climas.

Numerosas ciudades mexicanas, tienen

entornos naturales de gran belleza escénica y paisajística. Ya sea porque tiene frentes de mar y playas (Acapulco, Mazatlán, Cancún), ya sea porque desde ellas el horizonte encuentras vistas de montañas o volcanes (Orizaba, Colima, Ciudad de México, Tepic, Toluca, Orizaba) o porque las rodean o bordean bosques o cañadas y otras fallas naturales (Tuxtla Gutiérrez) o por estar próximas o contar dentro de sus cascos históricos monumentos o vestigios prehispánicos o coloniales de valor. Disfrutar de estos paisajes es un bien público, un servicio ambiental que debe respetarse y estos deben restaurarse y conservarse. Son atributos de gran valor que añaden al patrimonio público de las ciudades. Las ciudades hacia el 2030, deben reencontrarse con la naturaleza.

Tercera, políticas específicas hacia la sustentabilidad plena (metas urbanas del ODS2030 11)

En los dos puntos anteriores vimos medidas generales para la sustentabilidad, ahora tendrá más sentido y contexto revisar intervenciones y políticas específicas. Unas y otras se complementan y convergen en ciudades más sustentables. Se trata de las cinco siguientes: Enfrentar la pobreza urbana, la vivienda y habitabilidad, el agua (y drenaje), la energía y los residuos y, por último, movilidad, transporte y accesibilidad:

Enfrentar la pobreza urbana: Empezar por los barrios marginales

Como en tantos otros lugares, el desarrollo de las ciudades mexicanas ha sido harto desigual y las inequidades sociales y territoriales se han ido profundizando y con ellas la exclusión social. En México, con el cambio de rumbo económico en los años 80 hacia la apertura y las desregulaciones del neoliberalismo, las ciudades han tenido mutaciones considerables, sobre todo las más grandes, empezando por la Ciudad de México; frecuentemente se han desindustrializado

volcándose a los servicios y perdiendo numerosos empleos formales. Otras, se han reconvertido en torno a la maquila o las exportaciones. En contraparte, en la mayoría, el empleo precario y la “economía informal” han ido en ascenso. La economía informal, siempre cercana a condiciones de pobreza, tiene una clara diferenciación espacial y genera también, grandes contingentes de comerciantes ambulantes. Los “informales” generan sus propias redes económicas y sociales, con implicaciones importantes para la calidad de vida, acceso a vivienda y servicios siempre precarios. La población en situación de pobreza se asienta en zonas de infraestructura de baja calidad, viviendas precarias y escasas zonas verdes, parques y amenidades. Por aquí deben empezar las políticas públicas de combate a la pobreza, la inseguridad y el fomento a la resiliencia urbana. La búsqueda de la sustentabilidad, debe arrancar por mejorar sustancialmente las condiciones, el equipamiento, la infraestructura de servicios y las viviendas de los barrios o “colonias populares”.

Janice Perlman (Perlman & O’Meara, 2007), estudiosa de la pobreza urbana, sobre todo en “Megaciudades”, señala que en los barrios marginales o *slums*, de las grandes ciudades convergen y se retroalimentan fenómenos de pobreza, marginación y violencia: son “espacios marginalizados” (Perlman & O’Meara, 2007). Ahí las viviendas son precarias, escasea el agua, abundan los residuos tóxicos y se dispone de la basura en tiraderos de “cielo abierto”; ahí también se concentran los problemas sanitarios y ambientales. Curiosamente, la gente de estos lugares, padece de los riesgos que provienen de los desechos de industrias o barrios más prósperos, cuando en general, sus niveles de consumo y generación propia de residuos es mucho más menor que el promedio, de las ciudades en que habitan. En estas zonas, el sentimiento de marginación genera inseguridad, violencia y actividades ilícitas, sobre todo, el narco menudeo. Para desatar este nudo gordiano, que genera lo que Perlman llama la “injusticia ambiental”, se tienen que

observar algunos principios concatenados (Perlman & O'Meara, 2007): no puede haber sustentabilidad global, sin sustentabilidad urbana; no puede haber solución a la sustentabilidad urbana, sin aliviar la pobreza urbana. Para ello se requiere de iniciativas e innovaciones de "abajo hacia arriba", a nivel de las comunidades, de los habitantes de los barrios pobres, que deben participar y ser empoderados políticamente. Esto es así, según la autora, porque sólo de esa manera se podrán remover las verdaderas barreras para construir ciudades más equitativas e incluyentes. En suma, propone remover los "sesgos" anti urbanos tan comunes como son el tratar de contener el desarrollo o el crecimiento de las ciudades, consideradas como problema, por la mala o escasa gobernabilidad y, sobre todo, por el estigma que trae consigo la violencia y la criminalidad (Perelman 2007). Se trata de empoderar a sus habitantes "marginales", de permitir y alentar su organización barrial; cooperativas y emprendimientos que permitan invertir con apoyo de sus autoridades y de empresas. Solo así se podrán dinamizar las economías locales, crear empleos, mejorar la habitabilidad, las viviendas y, en general, mejorar su calidad de vida. Esto tiene que ver con lo que la OIT llama "trabajo decente" y también con asegurar un ingreso mínimo. También así las inversiones públicas y los programas de apoyo gubernamental en educación, salud, y vivienda serán plenamente eficaces. Los barrios o colonias populares encierran un gran potencial humano y productivo, además de mejorar viviendas y dinamizar su economía y llevar servicios sociales de todo tipo, se deben crear "centralidades" en los barrios, tales como parques, canchas deportivas, y espacios de recreo deportivo y cultural. Hacer barrio es hacer ciudad.

Hacia el 2010 la situación de pobreza patrimonial en general, afectaba a cerca de la mitad de la población de México. La pobreza alimentaria era menor, pero seguía de cerca las tendencias de la patrimonial. Las cifras han cambiado poco en los últimos años. Según el Informe de ONU-HABITAT y SEDESOL, (2010)

la mayor parte de los habitantes en pobreza patrimonial son urbanos. Este fenómeno se asocia al bajo crecimiento económico y al desempleo, así como la muy alta proporción de la población trabajando en condiciones de informalidad, que para las ciudades es de 44%. La pobreza, después de disminuir a casi el 42% para el 2006, ha ascendido de nuevo, en parte por la crisis del 2008-2009, y en parte por los bajos niveles de expansión económica. En general, la pobreza es menor en las zonas urbanas que las rurales. En el medio urbano –por lo menos hasta el 2010– la situación de pobreza exhibe grandes diferencias: es muy baja en Ciudades como Mexicali, Tijuana y aún Monterrey o Querétaro, moderada en muchas otras ciudades, incluida la ZMCM (38.3%), Guadalajara o San Luis Potosí, o Puebla, ubicándose por debajo de la media nacional. Pero en algunas ciudades, es claramente superior a la media, como el caso de Acayucan, Acapulco o Tulancingo, entre otras (16 ciudades se encontraban con niveles de pobreza superior a la media nacional). Es claro que la pobreza en México se está urbanizando, incluidas las zonas periurbanas.

El informe ONU-HABITAT y SEDESOL (2011) también refiere al alto nivel de marginación urbana²⁹, distribuida de modo muy heterogéneo los datos que consigna son del 2005, donde el 14.5 millones de personas en zonas urbanas y tiende, en general, a disminuir conforme es mayor es la población de las ciudades. Así, es mayor la marginación en ciudades pequeñas y medianas, entre 15 mil y 99 mil habitantes, donde alcanza hasta el 40%, mientras que en ciudades de más de 100 mil a un millón de habitantes esta disminuye a la mitad, a 19.5%. Consistente con lo anterior, en las ciudades de más de un millón de habitantes, el nivel promedio de marginación era del 17.2%. Por otro lado, estos niveles de marginación fueron consistentes con los niveles de pobreza imperantes en las distintas regiones de México, teniendo las ciudades del sur y algunas del centro de México los niveles más altos de marginación.

²⁹ La marginación se mide en unidades territoriales pequeñas, llamadas AGEs y mide entre otras cosas, acceso a salud, educación, tipo de residencia y acceso a bienes esenciales.

Vivienda y habitabilidad urbana

La vivienda construida, es el elemento central de cualquier tejido urbano y debe ocupar un papel prioritario en las políticas públicas. México cuenta ya con un gran número de viviendas construidas, pero muchas de éstas tienen que mejorarse y consolidarse con visión de integral de mejorar al mismo tiempo su entorno inmediato, los barrios y colonias donde se asientan. Esto, al mismo tiempo que se construyen más y mejores viviendas. México concentró en sus ciudades 22.4 millones de viviendas conformado en más de un 90% por familias con un promedio de 3.93 integrantes (para el total de los hogares mexicanos). El estudio ONU-HABITAT y SEDESOL (2011) Se considera que el rezago habitacional entendido como aquel conformado por viviendas que presenten distintos grados de hacinamiento³⁰, se construyan con materiales deteriorados o precarios con vida útil inferior a treinta años. Una gran prioridad ahora será la de conseguir tierras aptas para generar reservas territoriales, no muy alejadas a los cascos urbanos. Cerca de dos terceras partes de las viviendas en México se construyen al margen del mercado, la llamada "Producción Social de Vivienda" (PSV), y atiende sobre todo a la población ubicada por debajo de la línea de pobreza. La producción social de vivienda, debe apoyarse de modo decidido, creando alianzas entre el gobierno y los propios habitantes de distintos barrios o colonias. La PSV, sin mayor apoyo y financiamiento ha producido enormes asentamientos irregulares en las ciudades, a menudo en zonas vulnerables por razones de suelo, topografía o exposición a riesgos meteorológicos. También existen muchas viviendas deterioradas y aún a abandonadas: por eso resulta indispensable lanzar programas de renovación del parque habitacional existente, entre otras cosas, porque la tierra en la que se asientan, suele estar más cerca de los centros urbanos, lo que en sí mismo es una gran ventaja para la movilidad y una fuente de mayor plusvalía local. En el medio urbano, para

³⁰ Medido como viviendas donde cohabitan en un mismo cuarto o recámara más de dos personas.

2010 el acceso a viviendas de agua, drenaje y electricidad era ya bastante alto: 99.2 de las viviendas contaban ya con energía eléctrica; 97.9 con drenaje, 96.9 acceso a la red pública de agua, 96.9 excusado sanitario y 96.4 con piso "diferente a tierra" (ONU-HABITAT & SEDESOL 2011). En los últimos 12 o 15 años, se desarrollaron enormes conjuntos habitacionales para vivienda popular, ubicados frecuentemente muy lejos del centro de las ciudades, consumiendo no solo enormes extensiones de tierra rural, con deficiente oferta de transporte y servicios. Ha sido una forma socialmente onerosa de crear vivienda masiva, de deformar el desarrollo urbano que no apostó a la densificación, sino a ocupar suelo de bajo precio, muy alejado a las zonas de educación, trabajo y servicios. Eso se debe revertir, se debe utilizar más intensamente el suelo disponible (como vimos atrás) al interior de las ciudades y también reciclar y restaurar zonas con vivienda deteriorada o abandonada.

Agua y su disponibilidad

La disponibilidad de agua en las ciudades del SUN refleja, en general, las condiciones hídricas del país: Es abundante en el Sur y, en menor medida, en el Sureste y crecientemente escasa del centro al norte del país. Así, hay ciudades con problemas de exceso de agua, como Villahermosa, que padece inundaciones frecuentes, y ciudades con severa restricción de agua, como es el caso de Hermosillo y otras del norte árido del país. Diversos estudios señalan que hacia el 2030, la presión hídrica aumentará en el país de manera considerable (Almeja, García & Benítez, 2014) y afectará críticamente a algunas de las mayores zonas Metropolitanas. El país se ha dividido en 13 grandes cuencas hidrográficas, llamadas Regiones Hidrológico-Administrativas, y en función de sus dotaciones de líquido y características geográficas y socio demográficas (RHA), la Comisión Nacional del Agua (CNA), diseña y ejecuta las políticas públicas correspondientes. El estrés hídrico³¹

³¹ Por estrés hídrico se entiende una situación donde la demanda local de agua supera su disponibilidad y se tiene

es relativamente Severo en las RHA de la Península de Baja California, Valle de México (ZMCM) y a lo largo del Lerma Santiago, que albergan muchas ciudades importantes y la mitad de la población del país. Preocupa más el caso de la Ciudad de México, más precisamente de la ZMCM, pero también otras grandes ciudades tienen problemas, como Monterrey, Guadalajara, León, Hermosillo o Toluca.

En general, se ha avanzado tanto en el suministro de agua potable a las poblaciones urbanas de México, como en proporcionar drenaje adecuado, como vimos en el apartado correspondiente a vivienda, por lo que pensamos que es posible llegar a una cobertura prácticamente del 100% al 2030. El esfuerzo hacia el 2030 consistirá, sobre todo, en lograr y garantizar el pleno abastecimiento y para ello será indispensable recuperar y recargar acuíferos³², captar más agua de lluvia, así como generalizar el reúso, reciclaje y tratamiento de aguas residuales que, aunque sigue creciendo y es alto, es apenas del 40%. Incrementando el tratamiento y el reúso de aguas, se podrá contar con agua limpia, reducir el estrés hídrico y, sobre todo, evitar el agotamiento de acuíferos. Al 2030 se deberán construir y operar aún más plantas de tratamiento. Por otro lado, las pérdidas en la red de tuberías, tanto por defectos en las tuberías, como por el uso de agua no contabilizado, son de alrededor del 40% son importantes, pero más o menos, semejantes a los promedios internacionales y no será fácil reducir las mucho más allá de un 30 por ciento.

Energía y residuos

La “descarbonización” del uso de energía es quizá la medida más importante para acercar a las ciudades a la sustentabilidad y el

que importar de fuentes cada vez más distantes o abatir un acuífero. El estrés hídrico puede ser temporal, intermitente o incluso definitivo.

32 Bajo las premisas de las llamadas “condiciones Daly”: No tomar aguas de acuíferos hasta haber agotado alternativas de aguas superficiales y, sobre todo, no extraer más agua de la que se reinyecta en ellos.

cumplimiento de los ODS 2030 y enfrentar al cambio climático. No será un proceso sencillo ni de bajos costos, pero debe intentarse de manera sostenida, aunque sea de modo gradual. Esta descarbonización debe ir acompañada por una visión integral y de largo plazo, que atienda a la transición energética³³ en el medio urbano e integre en la matriz de consumo, una proporción creciente de energía solar, eólica, biomasa y reciclajes de residuos y otros materiales³⁴. Una gran ventaja de las energías renovables, como la solar o la eólica es que puede producirse localmente, logrando notables ahorros en transporte, almacenamiento, volumen de agua, etc. Asimismo, esto permite una mayor independencia energética de las ciudades respecto a fuentes lejanas de abasto. Reducir el consumo de energía total y per cápita, es necesario y una manera de lograrlo tiene que ver con el transporte, como veremos adelante; pero también tienen estrecha relación con el tipo de edificios que se construyan y con la infraestructura urbana en general. El creciente uso de energía solar para el uso de las viviendas, empieza a despuntar, pero debe estimularse mucho más, toda vez que México, en general, recibe una gran insolación.

La generación y disposición de residuos sólidos en México se ha convertido en un problema particularmente serio. El crecimiento de los mismos es muy alto y una gran parte de las ciudades parecen no estar logrando su adecuada disposición y tratamiento. Según el Informe ONU-HABITAT y SEDESOL (2011) para el 2010 se generaron 109,750 toneladas de residuos sólidos: el 64% de los mismos se colocaron en rellenos sanitarios, el 9% en entierros o rellenos de tierra controlados y el 27% se depositaron sin control alguno, sobre todo en tiraderos a cielo abierto, generando con ello severos riesgos a la salud y al medio ambiente. Si bien, en las ciudades, la recolección promedio ya es relativamente alta, de entre el 75% al 97%³⁵, al interior

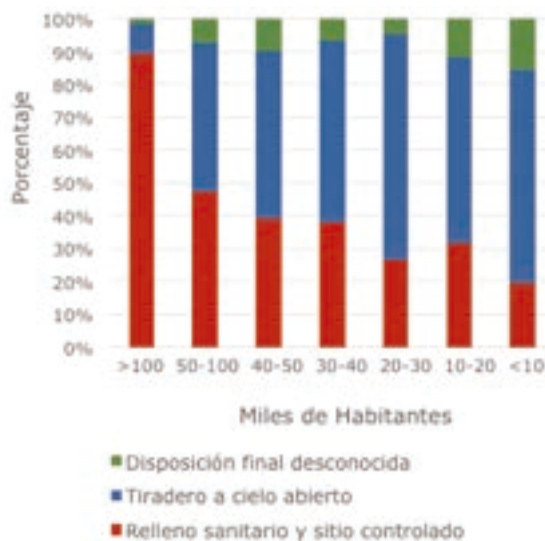
33 México cuenta ya con una Ley de Transición Energética (2015) que deberá hacer más viable esta propuesta.

34 Los residuos urbanos pueden, en proporción considerable, reciclarse y utilizarse por combustión controlada en fuentes de energía.

35 Son las más altas en la Ciudad de México, seguidas por las más grandes zonas Metropolitanas.

de las mismas hay muchas disparidades y en los asentamientos precarios no se cuenta con un sistema de recolección adecuada, generando serios problemas ambientales y de salud. Los progresos no han sido suficientes y la concesión a operadores privados no ha sido del todo exitosa, siendo su cobertura relativamente baja. Según el Informe ONU-HABITAT y SEDESOL (2011), el 53% de los residuos son orgánicos; 28% inorgánicos pero reciclables, mientras que el resto, 19% son inorgánicos, pero no reciclables.

Gráfico 1. Tipo de disposición final de RSU por tamaño de Municipio



Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en el Diagnóstico básico para la gestión integral de los Residuos, INECC y SEMARNAT (2012).

Para atender a los ODS 2030, será necesario poner en marcha una estrategia integral de disposición, tratamiento y reciclaje de residuos. Para ello, hay que incrementar el uso de compostas municipales, así como -según sea el caso- establecer rellenos y plantas de incineración. La obtención de energía por la vía de biodigestores, debe desarrollarse mucho más, para disponer mejor de los residuos e incentivar más inversiones en toda la cadena de producción-disposición-tratamiento y reciclaje de residuos sólidos, generando mercados secundarios para los subproductos del reciclaje. Se empieza ya a establecer normativas para la recolección y separación por tipo de basura o residuo, pero

esto debe generalizarse si se quiere alcanzar promedios internacionales y satisfacer los ODS 2030.

Cuarta, movilidad, transporte y accesibilidad

La movilidad es uno de los grandes desafíos actuales de las ciudades mexicanas, sobre todo de las zonas metropolitanas y las ciudades grandes, donde viven más de sesenta y tres millones de personas. Pero aún en ciudades medianas y pequeñas, el desafío de contar con un transporte eficiente, seguro y limpio es de las mayores prioridades urbanas. El mal transporte y la congestión del tráfico castigan la calidad de vida y se pierden millones de horas laborables en un transporte inseguro, ineficiente y contaminante. Esto tiene un claro efecto negativo en la productividad del trabajo de las personas. Cálculos del Instituto Nacional de Ecología (hoy INECC) señala que “una quinta parte de la fuerza de trabajo” toma más de tres horas en movilizarse entre su vivienda y el lugar de su trabajo (ONU-HABITAT y SEDESOL, 2011). En la Ciudad de México, el problema de la congestión es particularmente grave: Se pierden más de 3 millones de horas/hombre en el tráfico y en horas pico, la velocidad promedio de los vehículos en circulación es de 6 km/h lo que además de los impactos económicos y sociales, incrementan las emisiones de CO₂.

El crecimiento del parque vehicular en México ha sido continuo y muy acelerado. Su expansión ha estado muy por encima del crecimiento demográfico y de la economía. Actualmente, en el país existen más de 35 millones de vehículos en circulación. Su tasa de expansión ha crecido a tasas cercanas al 5% anual. Es posible que para el 2030, el parque vehicular supere los 65 millones de autos, lo que expresa la magnitud del desafío en materia de movilidad (y accesibilidad) que enfrentamos. Los automóviles ocupan no solo enorme espacio de aforo, sino que el gasto en los proyectos de infraestructura para darles movilidad es enorme.

No existe en el país una política de

Cuadro 2. Parque vehicular en distintas zonas Metropolitanas de México (2015)

Zona Metropolitana	Total	Automóviles	Camiones para Pasajero	Camiones y Camionetas de Carga	Motocicletas
ZM Aguascalientes	425 013	279 905	1 301	107 197	36 610
ZM Chihuahua	510 051	364 014	1 869	134 606	9 562
ZM Guadalajara	2 090 864	1 391 808	7 727	506 339	184 990
ZM León	616 211	385 193	8 254	154 305	68 459
ZM Mexicali	355 813	277 326	1 060	73 128	4 299
ZM Tijuana	634 334	479 520	3 014	142 592	9 208
ZM Monterrey	1 833 665	1 383 215	8 936	392 096	49 418
ZM Puebla-Tlaxcala	911 374	662 756	8 833	194 198	45 587
ZM Querétaro	3 735 186	2 802 817	21 843	802 014	108 512
ZM Tuxtla	231 483	141 879	2 928	65 994	20 682
ZM Veracruz	314 337	204 559	3 397	68 112	38 269
ZMVM*	8 865 857	7 667 310	46 608	735 239	416 700

Nota: Para la clasificación de las Zonas Metropolitanas se consideró el criterio de limitación 2010 (CONAPO).

(*). Para el año 2015 la información corresponde a 30 entidades federativas y es de carácter preliminar. Los datos para los estados de la Ciudad de México y México no están disponibles, los datos presentados para la ZMVM son del año 2014.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Estadística, INEGI (2016). "Vehículos de Motor Registrados en Circulación".

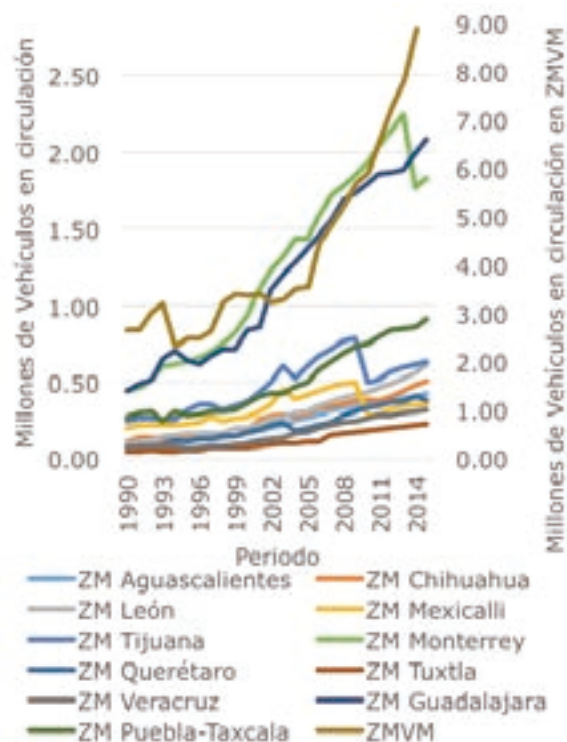
transporte y movilidad urbana sustentable e integral; ni siquiera en la mayoría de las zonas Metropolitanas. El transporte público (responsable en promedio por el 80% de los desplazamientos) se encuentra desarticulado y se reparte entre varios modos de transporte con poca o ninguna coordinación. Es, en general, de baja calidad y presta un servicio lento e ineficiente. Una excepción ha sido el sistema de BRT conocido en México como "Metrobus", que se ha puesto en marcha en algunas ciudades grandes. El Metrobus es relativamente más limpio en términos de emisiones de GEI y circula a más velocidad. El Metro es importante, desde luego, pero sólo destaca el Metro de la Ciudad de México, con casi 226 kilómetros es una excepción³⁶, pero se ha quedado corto ante la expansión de la megalópolis y se articula muy endeblemente con otros modos de transporte. El transporte privado en automóviles, ocupa una gran proporción del aforo vial, sin dar muestras de estarse restringiendo. En los últimos años han proliferado las vialidades elevadas, que en horas pico tienden a saturarse: Al estar concesionadas a operadores privados, éstas

cobran por su uso, pero lamentablemente, sus tarifas no responden a una política de precios o de *road pricing* para aliviar la congestión, sino a la amortización de la inversión y maximización de utilidades de las empresas concesionarias. No están debidamente regulados. Para el año del 2030, aún no habrán madurado muchas de las tecnologías que quizá habrán de transformar los medios de transporte en el mundo³⁷ pero, hoy por hoy, no se puede anticipar que estén disponibles y sean rentables y asequibles para un gran número de consumidores en el 2030.

³⁶ Monterrey cuenta con un incipiente sistema, el "Metrorey" y Guadalajara, con un tren ligero. Las principales ciudades, tienen o están por instalar "Metrobus" (BRT).

³⁷ Vehículos autónomos, motores limpios, ya sean de hidrógeno o eléctricos de celdas fotovoltaicas o de otro tipo de baterías, etc. Estas tecnologías se irán introduciendo gradualmente y para el 2030 quizá algunas ya estén más o menos establecidas.

Gráfica 2: Población vehicular en distintas zonas Metropolitanas de México (1990-2015)



Nota: La ZMVM se encuentra en el eje vertical derecho, el resto de las Zonas Metropolitanas en el eje vertical izquierdo por motivos de escala y comparación. Para el año 2015 la información corresponde a 30 entidades federativas y es de carácter preliminar, los datos para los estados de la Ciudad de México y México no están disponibles. Para la clasificación de las Zonas Metropolitanas se consideró el criterio de limitación 2010 (CONAPO).

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Estadística, INEGI (2016). "Vehículos de Motor Registrados en Circulación" [base de datos en línea].

En general, aquí planteamos para satisfacer los ODS en materia de movilidad y transporte dar prelación y énfasis al transporte público, así como construir mejor y más resiliente infraestructura de vialidades. En primer lugar, para las 59 zonas Metropolitanas de México, deben haberse ya introducido para el 2030, sistemas integrados de BRT (Metrobuses) con otros modos de transporte y para la ZMCM, Guadalajara y Monterrey, construir más metro (subterráneo o mixto) y hacerlo en forma integral y articulada con los sistemas

de BRT. Los trenes ligeros, también llamados "de cercanías" son otro modo de transporte a considerar a lo largo de corredores urbanos y entre zonas Metropolitanas. Es necesario, en el caso de la gran Megalópolis Central mexicana, contar con una sola estrategia de movilidad, accesibilidad y transporte: Estamos hablando de cerca de 30 millones de personas y por lo menos cinco zonas Metropolitanas a enlazar³⁸. Esto será particularmente importante en relación al proyecto de construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (NAICM) en la zona del ex lago de Texcoco, pues se calcula que para mediados de siglo podrá movilizar entre 60 y 70 millones de pasajeros.

Como se dijo; resulta indispensable "descarbonizar" a las ciudades si queremos sustentabilidad plena (Kammen & Sumter, 2016) y ello comienza por el transporte urbano. Con ello no sólo se mejora el mismo servicio de transporte, sino que se abaten las emisiones de GEI³⁹, sobre todo de CO₂ y esto se relaciona también al proceso de transición energética, hacia energías más limpias, diversas y en lo posible, renovables. Una línea de acción es la de la sustitución gradual pero sistemática de vehículos de motores de gasolina a combustión interna hacia eléctricos (y posiblemente de celdas de hidrógeno, si la tecnología logra ser rentable, segura y eficiente). Los más seguros serán todavía los autos híbridos, que ya circulan profusamente, dado que la mejora en baterías se está dando aceleradamente, disminuyendo costos y aumentando al mismo tiempo los rendimientos. El transporte público debe transitar de la gasolina al gas y a los eléctricos. La idea básica es disminuir la intensidad energética en el uso de vehículos⁴⁰ y no sólo por la vía energética, sino por la introducción de vehículos más ligeros, pequeño y aerodinámicos, con mejores capacidades informáticas para optimizar la movilidad.⁴¹

38 Debe tomarse en cuenta a Querétaro, ciudad importante y vía de acceso a Guadalajara, a través del dinámico "corredor del bajío".

39 Principalmente Bióxido de Carbono, Óxido de Nitrógeno y Ozono.

40 Medida como la energía requerida BTU) para mover un vehículo un kilómetro.

41 Es probable que antes del 2030 se introduzcan a la

Otro tipo de medidas consiste en seguir privilegiando el transporte público sobre el uso del automóvil particular, sin pretender la desaparición de este, lo que sería ilusorio. Medidas como el uso compartido de autos (car pooling) ahora se hacen más sencillas por medio de los dispositivos inteligentes, y las llamadas “apps” de la economía colaborativa, etc. Son medidas en la dirección adecuada y deben estimularse sin dilación. La movilidad no motorizada también ha ganado espacio, sobre todo el uso de bicicleta⁴² y la peatonalización de algunas calles que fomentan el transporte a pie; pero aún falta mucho por avanzar en esta dirección.

Conectividad

La movilidad y el transporte determinan la accesibilidad o la conectividad y, hoy por hoy, son un gran problema de las ciudades mexicanas y un obstáculo serio para su sustentabilidad, la seguridad y la calidad de vida. Las ciudades pequeñas y medianas están, en general, precariamente conectadas entre sí y, a su interior, a menudo padecen de un transporte público hartamente ineficiente, escaso, caro y precario, además de que suele ser muy contaminante. Las ciudades grandes y las metrópolis, tienen también un transporte público mejor, pero coexiste con transportes de muy baja calidad. Es indispensable un esfuerzo sostenido por lograr una red de transporte urbano moderna, interconectada y eficiente en las ciudades medianas, grandes y zonas metropolitanas.

En cuanto a la conectividad y dentro del enfoque territorial como el aquí propuesto, es esencial considerar una mayor conectividad no solo al interior, sino también al exterior de las ciudades, vinculándolas en una red cada vez más densa. En términos de densidad de caminos y carreteras (Knoema 2016)⁴³ se puede decir que México está aún por debajo

circulación vehículos “sin piloto” (o *driverless vehicles*). Lo que traerá sin duda ventajas energéticas, de accesibilidad y conectividad. En este informe, aún no los consideramos como una opción de impacto masivo.

42 Como el reconocido programa “Ecobici” de la Ciudad de México.

43 Incluye todo tipo de caminos.

de una media internacional, pero la extensión de las llamadas “supercarreteras” o autovías de acceso controlado y hasta cuatro carriles, es ya muy alto, pues está en los primeros países del mundo. Esto quiere decir que en general, las grandes ciudades del SUN están bien conectadas, sobre todo en el Eje Troncal que corre a lo largo del eje volcánico transversal y el de Sur a Norte a partir de la ZMCM, así como las que atraviesan por las grandes planicies costeras. Pero no es el caso con las Ciudades del Sur-Sureste y mucho menos la “capilaridad” de vías que conectan ciudades medianas, pequeñas y pueblos. Ahí es donde hay que hacer el esfuerzo mayor hacia el 2030.

El combate a la contaminación atmosférica

Dentro del combate a los efectos de cambio climático, destacan los esfuerzos por reducir la contaminación de la atmósfera y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), estos tienen que mantenerse y hacerse más severos hacia el 2030. La contaminación causa alrededor de 20 mil muertes directas o indirectas al año⁴⁴. En México existe ya una larga experiencia, de resultados mixtos, de combate a la contaminación del aire. La Ciudad de México, una de las más contaminadas del mundo, lleva más de dos décadas aplicando el programa de restricción vehicular “hoy no circula”. Con el tiempo ha disminuido su eficacia, pero se ha venido corrigiendo recientemente, acompañado de una más estricta y precisa verificación vehicular que promueven el uso de gasolinas más limpias y el uso de autos con convertidores catalíticos. Téngase presente que dichas medidas se enfocan a la contaminación vehicular por causa de gasolinas, que sigue siendo el principal emisor de partículas contaminantes. Por otra parte, se cuenta con un índice para medir la calidad del aire: el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA⁴⁵), que empieza a adaptarse

44 Dirección de Salud Pública del INSP. 2016.

45 El IMECA no mide exactamente los GEI, pero algunos, están presente en el índice. Este cubre al Ozono, al Monóxido

a otras grandes ciudades mexicanas⁴⁶, puesto que la contaminación atmosférica no es solo un problema en la Ciudad de México (ZMCM), sino que afecta severamente también a ciudades como Guadalajara, León y Monterrey, principalmente⁴⁷. También las fuentes fijas, como las fábricas y talleres que emplean químicos o hacen combustión generan contaminación y forman parte de las partículas a controlar. Para eso se cuenta con diversas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y diversas disposiciones de “comando y control”.

Estas medidas, por importantes que sean, deben complementarse con las que hemos señalado aquí, en cuanto a propiciar una forma urbana sustentable, y ofrecer alternativas de transporte público y eficiente, así como transporte no motorizado. Vale la pena reiterar que es importante acrecentar la cobertura arbolada en las ciudades y proteger la biodiversidad pues los árboles y las plantas vasculares son muy eficaces “sumideros de carbono”.

Ciudades seguras y resilientes

Por último, es preciso tratar otro de los temas del ODS 11 de la ADS 2030, el de la seguridad y resiliencia urbana. Aquí incluimos, como punto de partida y marco de análisis las consideraciones y conclusiones del “Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres” 2025-2030 (ONU, s.f.). En México esto es de particular interés, dada la clara vulnerabilidad de la geografía del país: Por lo menos 65 millones de habitantes están asentados en zonas urbanas que pueden sufrir el impacto de huracanes, tormentas, inundaciones y sequías. No menos de la

mitad de la población vive en zonas de riesgo sísmico.

La resiliencia urbana consiste en dotar de capacidades a las ciudades para enfrentar desastres naturales y de otro tipo, el sistema (ciudad afectada en este caso) deberá tener la capacidad de regresar a su estado natural, esto o es, tener la resiliencia suficiente como para absorber y enfrentar el estrés o choque externo y volver a retomar una ruta hacia el equilibrio. En otras palabras, la resiliencia sería la capacidad de cualquier sistema (ciudades en nuestro ejemplo) para volver a su estado normal o de equilibrio una vez pasada la perturbación (y el tiempo necesario para volver al equilibrio). Implica absorber la fuerza de la perturbación. En términos prácticos, se trata de fortalecer el sentimiento de comunidad, de pertenencia y darles capacidad de repuesta física, a las tareas de recuperación, o restablecimiento del estado anterior a la crisis o perturbación. Esto incluye, entre otras cosas, fortalecer la economía local capacidad de abasto, cierta autosuficiencia en alimentos, agua y energía. Mejorar los caminos, las vías de transmisión energética, de agua y otros materiales. Impulsada por la sociedad civil, la Ciudad de México mostró una sobresaliente resiliencia ante el terremoto de 1985, a pesar de no estar tan preparada como en la actualidad. Más aún, es gracias a esa tragedia que ahora existe no sólo más resiliencia, sino preparación y conciencia de cómo prevenir y enfrentar riesgos y catástrofes.

El número de desastres naturales -vinculados o no al proceso en marcha del cambio climático- viene creciendo en México, habiéndose duplicado en los últimos 40 años y sobre todo a partir de la década de los años noventa. Un gran número de ciudades mexicanas -incluida desde luego la Ciudad de México- se encuentran asentadas en zonas de alta sismicidad, afectado por el movimiento de diversas placas tectónicas, como la norteamericana, la de Cocos y la del Pacífico que se añade al riesgo derivado por razones climáticas (ubicación en zonas ciclónicas en sus litorales), amplificadas por el cambio climático ya en curso. El gobierno

de Carbono, Dióxido de Azufre, Dióxido de Nitrógeno y partículas menores (PM10) y más recientemente, las (PM2.5).

46 Sólo 53 localidades, las principales del SUN, miden la calidad del aire. Esto puede aumentarse sensiblemente.

47 Según las estimaciones de la OMS (2016), las ciudades de México más contaminadas con sus respectivas emisiones por metro cuadrado al año son: 1° Nuevo León (36 PM2.5), 2° Toluca (33 PM2.5), 3° Salamanca (28 PM2.5), 4° León (27 PM2.5), 5° Irapuato (26 PM2.5), 6° Silao (24 PM2.5), 7° Ciudad de México (42 PM10), 8° Guadalajara (41 PM10), 9° Puebla (32 PM10).

de México ha compilado un “Atlas Riesgos” aplicable a por lo menos veinte ciudades. Estos instrumentos, deben perfeccionarse y ampliarse a todo el SUN y al territorio nacional para el 2030. Según el estudio de ONU-HÁBITAT y SEDESOL (2011) se establecen cerca de 90 mil hogares al año en “zonas no aptas” para la vivienda, ya sea por ser zonas de riesgos sísmicos, taludes, suelos inestables o en exceso húmedos, zonas de infiltración, entre otras causas. Es por eso urgente generar reservas territoriales urbanas y alentar por medio de estímulos económicos la reubicación y, sobretodo, evitar que siga aumentando el número de viviendas en zonas “no aptas”, sean del tipo que fuere.

Enfrentar el cambio climático y simultáneamente construir resiliencia urbana

El cambio climático, entendido como calentamiento atmosférico de origen antrópico trae severos problemas a las infraestructuras urbanas, particularmente a ciudades costeras. Pues se asocian a eventos extremos como ciclones, lluvias torrenciales, inundaciones y aumento en los niveles del mar, trayendo, además, problemas relacionados de salud y los abastecimientos urbanos. A lo largo de este trabajo, se han hecho diversas referencias al cambio climático, aquí solo aportamos una síntesis de las mismas.

Por fortuna, a partir de la Confederación de las Naciones Unidas Contra el Cambio Climático (COP, por sus siglas en inglés) 21 de París en 2015, parece existir ya un amplio consenso en torno a la meta de no permitir que las temperaturas aumenten más de 2° C. Con este parámetro asumido, serán más precisas las medidas de política para contener, mitigar y adaptarse al cambio climático. Esto es, se refuerza de esta manera la capacidad de resistir y adecuarse a dicho fenómeno, en otras palabras, a incrementar su resiliencia sistémica.

Dentro del SUN, las ciudades más grandes se están preparando para enfrentar al cambio climático, muy en particular la ZMCM. Muchas

de ellas, empezando por la Ciudad de México, cuentan ya con inventario de emisiones de GEI y han desarrollado estrategias para adaptación y mitigación ante el calentamiento. Es ahora necesario, ampliar este esfuerzo al mayor número de ciudades posible, dentro del SUN. México ha estado muy activo en las negociaciones climáticas recientes, particularmente en la COP 17 de Cancún y fue un activo participante en la COP 21, donde se firmaron los acuerdos fundamentales para limitar emisiones de manera vinculante y no permitir que el calentamiento de la tierra supere los 2°C hacia fines del siglo. La Ciudad de México participa del Pacto Climático Global de Ciudades, con compromisos verificables de control de emisiones de GEI. A lo largo de todo este ensayo, pensamos que se hace evidente que las medidas propuestas en torno a la ODS 11, van también en dirección de enfrentar el desafío del cambio climático.



Referencias

- Almeja, H., García, G., & Benítez, V. (2014). *La urbanización en México 2010-2030: Un esbozo de los retos y oportunidades asociados al crecimiento urbano y regional*. México: CONAPO.
- Amejo, R., García, J. & Benítez, I. (2014). *La urbanización en México 2010 – 2030: Un esbozo de los retos y oportunidades asociados al crecimiento urbano y regional. La situación demográfica de México 2014* (pp. 139-163). Mexico: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2422/1/images/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2014.pdf
- Banco Mundial. (2014). *World Development Indicators*. Washington. Banco Mundial.
- Berdegú, J. (mayo 2006). *Los vínculos Rural-Urbanos*. Presentación en Seminario PUED (UNAM)-RIMISP-Sedatu: UNAM, México.
- Brundlandt, G. (1987). *Nuestro Futuro Común. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP-México). (2015). *Territorios Productivos*. México: RIMISP.
- CONAPO. (2012). *El Catálogo del Sistema Urbano Nacional. (SUN) de México*. México: CONAPO.
- CONAPO. (2012). *Proyecciones de Población por Municipios y localidades 2010-2030*. México: CONAPO.
- Cordera, R. & Provencio, E. (coord.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM-PUED.
- DOF. (20 de mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Garrocho, C. (2012). *Estructura Funcional de la Red de Ciudades de México*. México: El Colegio Mexiquense, Conapo & UNFPA
- Garrocho, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el Siglo XXI: Cinco vectores para el desarrollo sostenible*. Toluca: El colegio Mexiquense.
- Garza, G. (2010). La Transformación Urbana de México: 1970-2020. En Gustavo, G. & Schteingart, M. (Eds.). *Los Grandes Problemas de México. II Desarrollo Urbano y regional*. México: El Colegio de México.
- Gleaser, E. (2011). *Triumph of the city*. Estados Unidos: Penguin.
- Graizbord, B., Nava, E. & Ramírez, J. (2014). *Potencial de Desarrollo de las Ciudades de México*. México: CONAPO.

- INECC & SEMARNAT. (2012). *Diagnóstico básico para la gestión integral de los Residuos*. México: INECC & SEMARNAT.
- INECC & IIE. (diciembre, 2012). *Estudio de Políticas, Medidas e Instrumentos para la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero del Sector Transporte en la zona Centro de la República Mexicana*. México: INECC & IIE.
- Kammen, D. & Sumter, D. (2016). *City-integrated renewable energy for urban sustainability*. En *Science*, 352(6288), 922-928.
- Khanna, P. (2016). *Connectography*. Nueva York: Penguin Random House.
- Knoema. (2016). *World Data Atlas. Road density-Countries ranking*. Disponible en: <https://knoema.com/atlas/ranks/Road-density>
- Kolbert, E. (2014). *The sixth extinction. An unnatural history of the world*. Nueva York: Henry Holt & Co.
- McHarg, I. (1995). *Design with Nature*. John Wiley and sons: Nueva York.
- McNeill, J. & Engelke, P. (2014). *The Great Acceleration: an environmental history of the anthropicocene since 1945*. Cambridge, MA.: Belknap Harvard.
- Medina, S. (octubre, 2012). *Importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*. (p. 28). México: ITDP.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). (2014). *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2025-2030*. Tokio: UNISDR.
- ONU. (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper (Núm. ESA/P/WP.241). Nueva York: ONU.
- ONU. (s/f). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- ONU-HABITAT & SEDESOL. (2011). *Estado de las Ciudades de México 2011*. Ciudad de México: HABITAT & SEDESOL.
- Perlman, J. & O'Meara, M. (2007). *Fighting Poverty and environmental justice in cities*. En World Watch Institute. (2007). *State of the World 2007: Our Urban Future*. Nueva York: The World Watch Institute, WW Norton and Co.
- Rees, W. (1992). *Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What urban economics leaves out*. En *Environment and urbanization*, 4 (2).

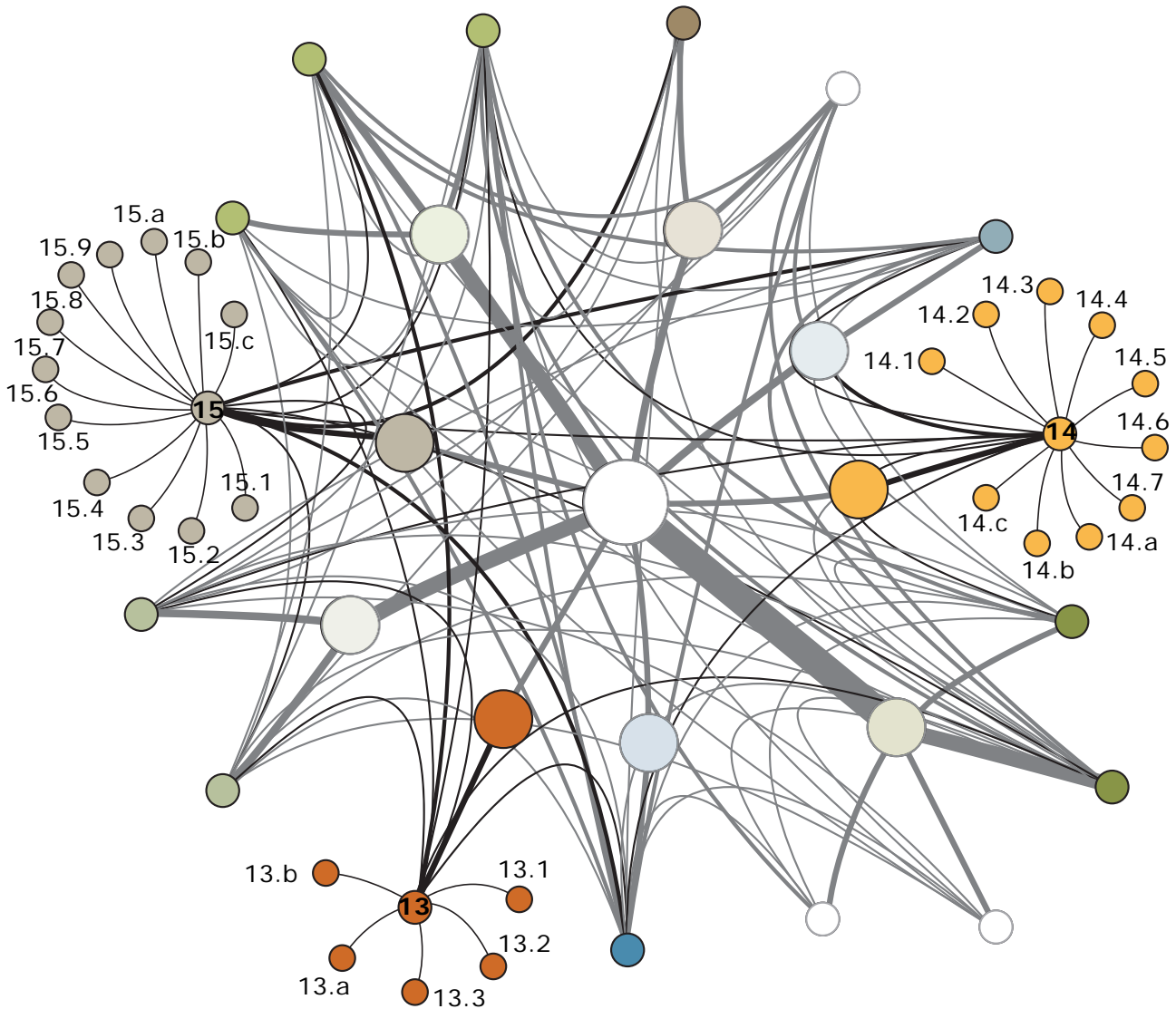
Rojas, B. (2016). *Las ciudades novohispanas*. Ciudad de México: Instituto Mora.

Sedatu. (abril, 2014). *Programa nacional de desarrollo Urbano 2014-2018*. Ciudad de México: Sedatu.

SEDESOL-CONAPO. (2012). El SUN a 2012 y sus proyecciones. En *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: CONAPO.

Sobrino, J. (2010). Ciclos económicos y competitividad de las ciudades. Garza, G., & Schteingart, M. (Eds.). En *Desarrollo Urbano y regional: Los grandes problemas de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030



La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030*

Introducción

Uno de los rasgos distintivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030), es la integración de la dimensión de sustentabilidad¹ ambiental no sólo en uno o algunos de sus propósitos, sino en la totalidad de la Agenda misma.

La incorporación orgánica de la sustentabilidad ambiental en las estrategias de desarrollo tiene ya un largo historial de esfuerzos, que paulatinamente se ha ido concretando tanto en los acuerdos internacionales como en las políticas nacionales. El antecedente más directo de la ADS, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyó como el séptimo de sus fines el “Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente”, lo cual estimuló el fortalecimiento de los esfuerzos para proteger y conservar los ecosistemas, aunque de manera aún desarticulada de los demás componentes de los ODM.

Como lo determinó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, la nueva ronda de compromisos globales que tomaría la estafeta de los ODM debería poner especial atención a la consistencia y coherencia entre las dimensiones económicas, sociales

y ambientales de la sustentabilidad del desarrollo (Naciones Unidas, 2012). Estos tres ámbitos, expresados como las esferas de las personas, el planeta y la prosperidad, articulan los 17 objetivos de la ADS, junto con sus medios de ejecución, la paz y las alianzas mundiales.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2016), alrededor de la mitad de las 169 metas y seis de los 17 objetivos de la ADS tienen relación directa con la protección de los ecosistemas. Sin embargo, lo peculiar no es la inclusión nominal de las cuestiones ambientales en los objetivos y las metas, sino las interdependencias o interrelaciones que de ahí se derivan para las agendas nacionales y globales y los planes de acción para aplicar la ADS, de tal forma que se constituyan como estrategias articuladas para enfrentar la pobreza y la desigualdad y para impulsar la prosperidad con respeto a los derechos humanos, garantizando la protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

¹ Como en el resto del volumen, en este apartado se utilizarán indistintamente los conceptos sustentable por sostenible y sustentabilidad por sostenibilidad, si bien se respeta el nombre de la ADS 2030 como Agenda para el Desarrollo Sostenible o la denominación original de acuerdos o resoluciones que incluyan las palabras sostenible o sostenibilidad, de acuerdo a la traducción oficial de las Naciones Unidas.

* Autores del texto: Enrique Provencio (PUED-UNAM); Julia Carabias (Facultad de Ciencias de la UNAM); Germán González (Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente); Cristina Cortinas (Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos).

Cuadro 1. Objetivos de la ADS con relaciones directas en la sostenibilidad del desarrollo

	Objetivos
6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

En el capítulo sobre seguridad alimentaria del presente Informe del Desarrollo en México 2016, se abordan aspectos relativos al suelo, los servicios ambientales y el agua de riego, y en el de ciudades inclusivas y sustentables se alude a la problemática del agua de uso urbano, todos ellos relacionados con el ODS 6 de la ADS 2030. Los temas de energía y sustentabilidad se abordan en el capítulo de energía segura, asequible y sustentable. Por lo anterior en el presente texto se tocarán sobre todo las implicaciones de la protección de los recursos naturales y el cambio climático (objetivos 13 -15) para la aplicación de la ADS 2030 en México.

El cumplimiento del Objetivo 7 de los ODM en México

En su Informe de Avance de los ODM de 2015 (Presidencia de la República, 2015), México presentó su balance de logros en el cumplimiento de las metas de los ODM con los indicadores originales y ampliados del Objetivo 7, Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente (cuadro 2).

El mismo Informe de Avance de los ODM en México al 2015 identificó, como se aprecia en el cuadro 2, la pérdida de superficie forestal, las emisiones de gases de efecto invernadero por CO₂ tanto totales como *per cápita*, y la presión sobre los recursos hídricos como las áreas críticas en el cumplimiento del objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, aunque se apunta que en esas

metas se redujo el ritmo de crecimiento de los impactos.

En algunas de las metas cumplidas de los ODM subsiste el problema de evaluar la calidad del cumplimiento, pues se refieren al comportamiento cuantitativo, como es el caso destacado de las áreas protegidas terrestres o marinas, que aluden a la proporción del territorio o la superficie marina, no a la efectividad de la protección. Este problema subsiste para la mayoría de las metas de la ADS, que se incrementaron considerablemente en las cuestiones ambientales, y que, sobre todo, se vincularon con mayor claridad a los otros objetivos de la agenda.

Integralidad e integración de políticas para la aplicación efectiva de los objetivos de sustentabilidad ambiental de la ADS

La ADS reconoce que el desarrollo social y económico depende de que los recursos naturales globales y de los países se gestionen de manera sostenible y de que la sociedad viva en mejores equilibrios con los ecosistemas. Por ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) directamente vinculados a la dimensión ambiental de la sustentabilidad del desarrollo apuntan a frenar y revertir la degradación de los sistemas naturales que soportan el funcionamiento del planeta; a detener el agotamiento de los recursos naturales (suelo, agua y pérdida de biodiversidad); a utilizar de manera sustentable los océanos y mares,

Cuadro 2. Balance del progreso en el cumplimiento de las metas del ODM 7 en México 2015

Indicador	Meta	Balance del progreso
Meta 7.a. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente		
7.1. Proporción de la superficie cubierta por bosques y selvas	Revertir	Insuficiente
7.2.a. Emisiones de dióxido de carbono per cápita (toneladas por persona)	Reducir	Estancada o deterioro
7.2.b. Emisiones de dióxido de carbono total (millones de toneladas)	Revertir	Estancado o deterioro
7.2.c. Emisiones de dióxido de carbono total por PIB por Paridad de Poder de Compra (kilogramos por dólar)	Reducir	Cumplida
7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (kilogramos ponderados por habitante)	Reducir	Cumplida
7.5. Proporción del total de recursos hídricos utilizada	Revertir	Estancada o deterioro
Meta 7.b. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida		
7.6. Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas	Aumentar	Cumplida
7.7. Proporción de especies en peligro de extinción	Revertir	Datos insuficientes
Meta 7.c. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento		
7.8. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua ^{1/}	89.2 %	Cumplida
7.9. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados ^{1/}	79.3%	Cumplida
Meta 7.d. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios		
7.10. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias ^{1/}	Reducir	Cumplida

^{1/} Reformulados por México con el fin de adaptarlos a la información disponible en el país.

Fuente: Presidencia de la República. (2015).

el agua dulce y los ecosistemas terrestres; a proteger la biodiversidad, y a enfrentar el cambio climático.

Para lograrlo se señala la imperiosa necesidad de modificar los patrones de producción y consumo, movilizand o todas las fuentes de asistencia financiera y técnica para fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de los países en desarrollo. Se reconoce también la necesidad de fomentar el desarrollo sustentable del medio urbano, el uso eficiente del agua y de la energía, la reducción y reciclado de desechos y el uso de productos químicos sin riesgo (Naciones Unidas, 2016).

Lo complejo de estos planteamientos radica en el carácter integrado de los diversos

componentes que actúan de manera conjunta e interdependiente, tanto en la generación del problema como en su posibilidad de revertirlo y superarlo. Determinar las acciones para atenderlos implica cambiar los enfoques actuales sectorizados por otros abordajes que permitan registrar los procesos en todas sus dimensiones sociales, ambientales y económicas. Por su parte, la formulación de soluciones obliga a calibrar los impactos interdependientes en todas las dimensiones. En ello radica el reto de formular agendas nacionales que atiendan seriamente la implementación de los ODS, pero también, en contrapeso, de ello depende la efectividad de las acciones y la garantía de su permanencia en el largo plazo.

En México la ADS 2030 no debe entenderse sólo como un compromiso adquirido por el gobierno frente a las otras naciones, sino como la oportunidad de construir la agenda nacional para el desarrollo sustentable, que guíe el quehacer de las políticas públicas y de la sociedad con un horizonte de largo plazo, para lograr el crecimiento económico incluyente, el bienestar social para todos y la conservación de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales. Ello requiere forzosamente llevar a cabo importantes cambios en el enfoque de las políticas públicas, en su diseño y gestión, así como en el arreglo institucional. La situación actual es que tanto las políticas como las instituciones, están fragmentadas, sectorizadas, tienen estrategias inconsistentes, e incluso, dificultan la acción interinstitucional; simplemente, los problemas mencionados no pueden ser abordados con una visión sectorial.

Por ejemplo, en México, la principal causa de la pérdida de biodiversidad es la deforestación de la cobertura vegetal y la sobreexplotación de los mares y océanos, ambos procesos vinculados a la producción de alimentos. Para el año 2011, el país ya había perdido 68% de las superficies de bosques y selvas (CONABIO, 2016) principalmente para las actividades agropecuarias, lo cual además genera 18% de los gases de efecto de invernadero que provocan el cambio climático. En cuanto al uso de las poblaciones de peces, 86% de las unidades pesqueras se encuentran en el límite máximo de aprovechamiento y cinco pesquerías (que incluyen a diversas especies) están sobreexplotadas (SAGARPA, 2012). Además, cerca de 35% (9 km³) del total de agua dulce que se utiliza en el país anualmente se desperdicia en el riego agrícola, lo cual equivale a 1.4 veces el consumo para abastecimiento público y 104 acuíferos estratégicos del centro y norte del país, que aportan 54% del agua subterránea utilizada están sobreexplotados (Carabias & Landa, 2004).

Frenar y revertir el deterioro de estos recursos naturales, podría estar enfrentado a la necesidad de duplicar la producción de

alimentos necesaria para atender la demanda alimentaria tanto de la nueva población como de la que vive en condición de pobreza. Conciliar ambos objetivos deseados es compatible, sin embargo, implica el diseño de una política integral, que se implemente mediante mecanismos intersectoriales y que atienda todas las variables de este tema: patrones de consumo y producción, financiamiento, tecnología, distribución, información y conocimiento, planeación regional, atención a grupos prioritarios, fomento de la agricultura campesina sustentable, preservación de áreas prioritarias por su biodiversidad, entre otras.

Retomando el ejemplo, una política integral que contribuya a la seguridad alimentaria en zonas de alta biodiversidad terrestre, que en su mayoría son de propiedad ejidal y comunal, requiere determinar las áreas que por su importancia biológica no pueden ser alteradas y en las que se deben establecer mecanismos de protección como son las áreas naturales protegidas, las unidades de conservación para la vida silvestre, el pago por servicios ambientales a los dueños de la tierra, entre otros. Además, con la finalidad de mejorar la economía de estas regiones incrementando el empleo e ingreso familiar, se necesita fomentar actividades productivas a partir de sus recursos naturales, tales como el manejo forestal sustentable y el ecoturismo. Por otro lado, es necesario mejorar la producción agropecuaria mediante técnicas sustentables como las actividades agroforestales y agrosilvopastoriles o la acuacultura, que no impliquen cambio de uso de suelo, sino intensificar y reconvertir los terrenos ya abiertos a los cultivos para incrementar su rendimiento de una forma más amigable con el medio ambiente. Finalmente, restaurar áreas degradadas para la recuperación de los ecosistemas originales y sus servicios ecosistémicos, o con fines productivos mediante plantaciones forestales, según sea al caso.

Estas acciones pueden ser implementadas en las comunidades mediante procesos participativos de planeación u ordenamiento territorial comunitario, lo cual conduce a

fortalecer las capacidades organizativas locales. Sin duda, todas estas acciones requieren de asistencia técnica calificada y de mecanismos de financiamiento novedosos, integrales y multianuales. Todos estos elementos, que forman parte de nuestro sistema jurídico, deben de pasar por una reestructuración de las políticas públicas y de las instituciones para su diseño e implementación en la cual deben participar todas las instituciones involucrados, los distintos órdenes de gobierno y los actores locales.

En síntesis, "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria... (ODS 2); Garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua... (ODS 6); Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos... (ODS 14); Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, ... luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (ODS 15)" no podrá lograrse si no se diseñan políticas integrales que aborden el problema de la seguridad alimentaria desde todas sus perspectivas (social, ambiental y económica) y si no se construyen los arreglos institucionales que favorezcan su implementación. A eso nos conducen los ODS si realmente queremos cumplirlos.

A diferencia de la mayoría de los países, México presenta una ventaja institucional que debe aprovechar: cuenta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que integra las políticas de uso de los recursos naturales renovables (bosques y agua) con los de conservación y restauración de los ecosistemas naturales. Entre 1994 y el año 2000, además, estaba integrado el manejo de los recursos pesqueros, pero erróneamente este sector se desvinculó y se trasladó al sector agropecuario, en donde ha permanecido desde el 2001.

Cabe comentar que en los años noventa, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, la llamada Cumbre de Río de 1992, muchos países

procedieron a fundar instituciones integradas como fue el caso de México y siguieron los lineamientos de la Agenda XXI. Sin embargo, en la última década, el debilitamiento del tema ambiental en general y la preponderancia que ha adquirido el tema del cambio climático, ha llevado nuevamente a la desarticulación de los ministerios ambientales, formando nuevamente estructuras sectorizadas para el manejo de recursos naturales y estructuras para atender el cambio climático, muchas de ellas vinculadas a los ministerios de energía o conformando comisiones especiales. En contraste con esta tendencia, el cumplimiento de los ODS requiere de estructuras y políticas integradoras transversales en las que los temas ambientales interactúen ágilmente con los económicos y sociales. No basta con una normatividad estricta y mucho menos dejar que el mercado oriente el quehacer en materia de sustentabilidad ambiental. Es indispensable repensar estructuras institucionales sólidas e interdependientes para la gestión pública integral.

La SEMARNAT, en el caso mexicano, es una base muy importante para el logro de la dimensión ambiental de los ODS. Sin embargo, de ninguna manera esta responsabilidad puede recaer sólo en este organismo público; la interacción con las otras instituciones responsables del desarrollo económico y social es condición indispensable.

Algunos avances significativos tendientes a construir una agenda hacia el desarrollo sustentable, integrada entre las instituciones del gobierno federal, lo constituyen la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático que se deriva de ésta, así como la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Ambas estrategias son producto de un proceso amplio de participación, que define orientaciones y líneas de acción comprometidas por las instituciones para enfrentar los problemas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la integración de la biodiversidad en las actividades productivas. La implementación de las estrategias mencionadas demanda una actividad coordinada interinstitucional,

mecanismos institucionales transversales de planeación y financiamiento, así como de monitoreo y evaluación que no se han establecido en el país.

Volviendo al ejemplo mencionado de la vinculación entre la pérdida de la biodiversidad y la producción de alimentos, la SEMARNAT con sus instrumentos de protección de la biodiversidad no podrá frenar ni revertir dicho problema si no se integra la dimensión de biodiversidad en las políticas de combate a la pobreza, o de la producción agropecuaria y pesquera, o en la del fomento económico, por sólo mencionar algunas de las áreas que participan en este problema de manera más directa.

Después de un estancamiento en la atención a la dimensión ambiental de la última década y media a nivel mundial, los ODS generaron un nuevo impulso, pero con riesgo a disminuir rápidamente si no ocurren resultados concretos que fortalezcan este lanzamiento.

En este contexto, fue un gran acierto de parte de México, como país sede de la 13° Conferencia de las Partes (COP) de la Convención sobre Diversidad Biológica (COP 13 CDB) llevada a cabo en diciembre de 2016, y con la presidencia de la misma durante los siguientes dos años, proponer como tema central la “Integración de la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad para el bienestar”.

A esta COP se convocó por primera vez a los sectores agrícola, forestal, pesquero y turístico, además del ambiental que siempre participa, para analizar las formas de integrar la biodiversidad en sus políticas. Las Partes, con la representación de ministros y delegados de alto nivel, se comprometieron en la Declaración de Cancún “A trabajar en todos los niveles en el seno de nuestros Gobiernos y a través de todos los sectores para integrar la biodiversidad, estableciendo marcos institucionales, legislativos y regulatorios eficaces, e incorporando un enfoque económico, social y cultural inclusivo con pleno respeto por la naturaleza

y los derechos humanos, adaptados a las necesidades y circunstancias de cada país, en consonancia con otros acuerdos internacionales pertinentes...” y acordaron 18 acciones en consecuencia y orientaciones para cada sector mencionado (UNEP, 2016).

En México, concretar las acciones y orientaciones de la COP 13 CDB para integrar la biodiversidad en el sector forestal, agrícola, pesquero y turístico, va a requerir de la acción coordinada de sus instituciones rectoras para la planificación y diseño de las políticas, así como para la elaboración de nuevos instrumentos, mecanismos de financiamiento, creación de capacidades, estructuras orgánicas e incluso ajustes a la normatividad que los hagan viable.

Existen experiencias e iniciativas en la dirección de la transversalidad de políticas, pero aún muy incipientes. Su concreción debe pasar por procesos de cambio como son que la federación armonice sus políticas, las reglas de operación, la inversión y los subsidios entre las instituciones ambientales y las del sector productivo; y que trabaje conjuntamente con los gobiernos de los estados en la planeación e implementación.

Lo anterior requiere estructuras orgánicas, intersecretariales y entre los distintos órdenes de gobierno (al menos grupos de trabajo interinstitucionales), para la planeación, elaboración de programas regionales, evaluación y seguimiento; modelos regionales *ad hoc* con bases científicas y técnicas sobre las condiciones ambientales, sociales, económicas y culturales y validados por los actores involucrados; mecanismos de financiamiento alineados, créditos “verdes”, instituciones crediticias con condicionantes; fomento de mercados regionales, cadenas de valor, eliminación de intermediarios, precios justos, certificación y sellos verdes; precios al consumidor que reflejen las externalidades sociales y ambientales; asistencia técnica a las comunidades con profesionistas preparados y certificados en las nuevas actividades y tecnologías que se fomentan; fortalecimiento de las organizaciones de productores; herramientas de evaluación y

seguimiento; monitoreo de estas estrategias por las instituciones académicas para lograr calidad, transparencia y credibilidad.

Para México, la amplia discusión entre gobierno y sociedad civil de estos temas de sustentabilidad ambiental para el desarrollo, de la integración de la biodiversidad en los sectores productivos, del cumplimiento de los ODS resulta por demás oportuno, además, como un proceso preparatorio de los compromisos que se deben adoptar para definir las políticas que estarán vigentes en la próxima década. Una Agenda Nacional consensuada requerirá de un debate serio e informado en la búsqueda de soluciones a los problemas profundos del país y, sin duda, los ODS constituyen insumos clave para orientar estos procesos.

Cambio climático antropogénico y ODS. Aspiraciones, instrumentos y limitaciones del Acuerdo de París

Desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, en Estocolmo en 1972, han tenido que transcurrir más de cuatro décadas para que, en el Acuerdo de París de diciembre de 2015, todos los gobiernos de la Tierra sin excepción (y salvo el reciente revisionismo del gobierno del presidente Donald Trump en Estados Unidos de América -EUA-), reconocieran que el calentamiento global que vivimos es causado por actividades humanas. Especialmente, porque hemos construido una civilización industrial fundada en el uso intensivo de combustibles fósiles como fuente primaria de energía. Gracias a este subsidio ecológico hemos sostenido un crecimiento económico y poblacional vertiginoso durante el siglo XX, que se intensificó después de la segunda guerra mundial.

El Acuerdo de París logró comprometer a todas las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)² porque, a diferencia del Protocolo

² El objetivo central (artículo 2) de la CMNUCC es estabilizar

de Kioto, no impone desde lo internacional límites a las emisiones de los países, sino invita a que cada país indique, desde lo nacional, lo que puede reducir (UNFCCC, 2017). Se trata de las «Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas» (CPND, o INDC, por sus siglas en inglés)³ y constituye sin lugar a dudas un éxito diplomático sin precedentes.

Todos los países del mundo reconocen la existencia del cambio climático antropogénico y hacen explícita su aspiración por hacer todo lo posible para evitar que la temperatura superficial promedio del planeta se eleve más allá de +2 grados centígrados (°C); lo que implica evitar que las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI)⁴ en la atmósfera superen las 450 partes por millón (ppm).

Sin embargo, las concentraciones preindustriales de CO₂ nunca superaron la cota de las 280ppm (al menos durante los últimos 1.3 millones de años) y, ya desde 2015, estas concentraciones alcanzaron la cota de las 400ppm. En realidad, del periodo preindustrial a la fecha, la temperatura superficial promedio se ha incrementado 0.8°C; es decir, queda un margen de solamente 1.2°C para cumplir con la aspiración del Acuerdo de París.

Los 189 países que forman parte de la CMNUCC habían entregado sus CPND a principios de 2017, y la suma de las contribuciones de mitigación significan apenas un 25% de lo necesario para evitar los +2°C y menos del 20% para 1.5°C. En otras palabras y a pesar de los innegables avances del Acuerdo de París, el mundo se encuentra aún lejos de reducir las emisiones de GEI en forma suficiente para evitar el calentamiento de entre 1.5 y 2°C establecido como meta.

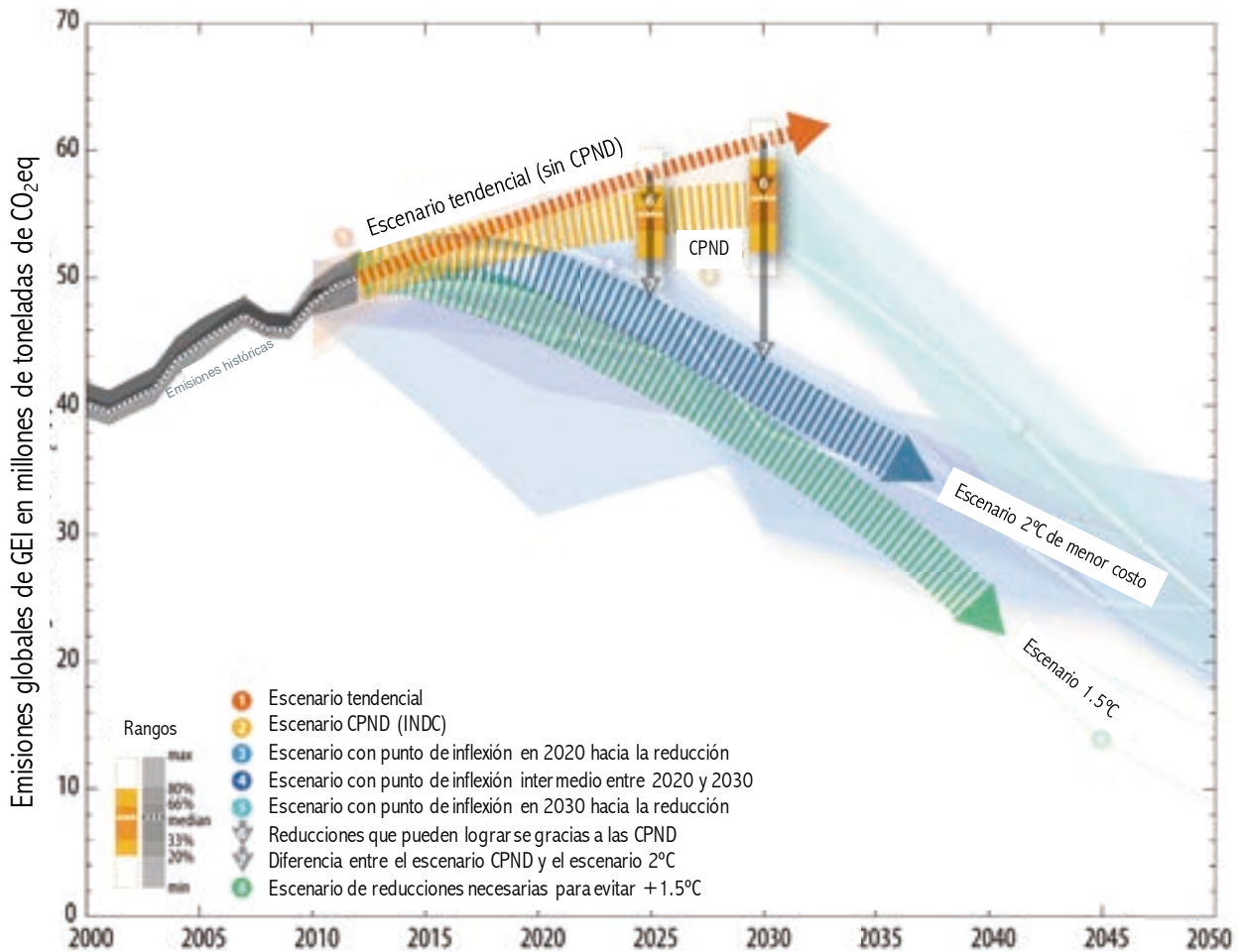
La ADS 2030 reconoce que el combate

las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, debidas a emisiones por actividades humanas, en un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático.

³ Ver en este mismo volumen el capítulo "Energía segura, asequible y sustentable".

⁴ El IPCC ha clasificado las fuentes emisoras de GEI en cinco grandes categorías: Generación y uso de energía (incluye transporte y motorización); Procesos industriales (distintos al uso de energía); Agricultura (emisiones de ganados y cultivos como el arroz); Uso de suelo, cambio de uso de suelo y forestería (incluye pérdida de carbono forestal); y Desechos (incluye residuos sólidos y aguas usadas).

Figura 1. Escenarios globales de mitigación sin políticas correctivas, con INDC y deseables para evitar +2 °C y +1.5 °C



Fuente: IPCC, base de datos de los escenarios para el Quinto Reporte de Evaluación, base de datos histórica de emisiones y cuantificación de las CPND (<http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>).

contra el calentamiento global constituye un tema transversal que incide en los diversos ODS. Así, el ODS 13 de acción por el clima, presenta cruces evidentes con otros. Es el caso del ODS 2 que pretende lograr hambre cero, del ODS 6 sobre agua y saneamiento, del ODS 7 sobre energía asequible y no contaminante, del ODS 9 sobre industria e innovación, del ODS 11 sobre ciudades sostenibles, del ODS 14 sobre océanos y vida marina y del ODS 15 sobre ecosistemas terrestres.

En todos los casos, el cambio climático incide de una u otra manera como condicionante para que los objetivos puedan cumplirse. La seguridad alimentaria requiere un uso sostenible del agua, eficiente de la energía y preservar la integridad de los ecosistemas

terrestres y marinos. La seguridad energética requiere un desarrollo industrial, urbano y de transporte bajo en carbono.

El ODS 13 plantea que es indispensable adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y establece cinco metas muy generales, pues reconoce explícitamente que es la CMNUCC el foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial, por lo que el alcance de sus planteamientos es relativamente limitado si se compara con el grado de precisión de otros ODS. Debe pues entenderse que el ODS 13 prácticamente se deja en manos del Acuerdo de París.

Retos de México para cumplir el Acuerdo de París

La ciencia del cambio climático se ha desarrollado de manera muy importante durante las últimas tres décadas⁵, no solamente en el contexto internacional, sino asimismo en el nacional —muchos investigadores mexicanos participan destacadamente en los grupos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). Sin embargo, para cumplir el Acuerdo de París, México enfrenta grandes retos culturales, políticos, económicos y tecnológicos, además de los ya discutidos en el capítulo de “Energía segura, asequible y sustentable” de este mismo volumen.

En el aspecto cultural, si bien existe un generalizado reconocimiento público de que el fenómeno del cambio climático es producido por causas humanas y que «ya llegó» cada vez que aparece un evento hidrometeorológico de alto riesgo, la disponibilidad de información accesible y digerible para el ciudadano común es muy limitada. Asimismo, los tomadores de decisiones poseen una cultura climática y ambiental muy pobre o inexistente. Por su parte, la educación superior no ha logrado integrar en la currícula a la dimensión ambiental climática, particularmente en términos de los impactos adversos que implica el mantener un ejercicio profesional tradicional. Masivamente, los profesionistas continúan ejerciendo y construyendo un mundo conforme con procesos altos en carbono y pierden de vista la urgencia porque su ejercicio profesional contribuya a mitigar los impactos adversos previsibles, así como a adaptarse a ellos.

Se requiere pues una estrategia nacional de educación —formal y no formal— ambiental y climática para el mundo que viene, con particular énfasis en campañas de información, sensibilización y oferta de alternativas aplicables, a escala ciudadana,

⁵ Si bien las ciencias vinculadas al cambio climático han alcanzado un avance muy intenso en las últimas tres décadas, se debe recordar que sus antecedentes directos provienen al menos de la segunda mitad del siglo XIX, y que desde fines de los años cincuenta del siglo XX se iniciaron registros y cálculos sistemáticos de las concentraciones atmosféricas de CO₂.

para modificar patrones dominantes de consumo que resultan insustentables.

Es necesario desarrollar y fortalecer capacidades de gestión integrada del conocimiento y aprovechar la información científica digerible, ya disponible, para empoderar a la opinión pública y a la sociedad civil organizada en su diálogo y debate con las decisiones de los poderes públicos. En particular, introducir la dimensión de los límites cuantitativos y cualitativos (funcionales) que impone la biosfera al crecimiento físico de la economía globalizada; establecer (como en el caso del Acuerdo de París) cuál es el espacio disponible para la humanidad de tal modo que no se vea amenazado su desarrollo futuro. Se trata de evitar la transgresión de ciertos umbrales planetarios que las actividades humanas inducen (cuadro 3) y que han generando el cambio ambiental global al punto de establecer las condiciones para el fin del Holoceno y la emergencia del Antropoceno.

Si bien el cambio climático es el proceso de mayor preocupación ambiental global y uno de los grandes temas críticos de nuestro tiempo, el planteamiento de los umbrales planetarios identifica nueve procesos, a escala global, en los que las actividades humanas impactan adversamente el equilibrio dinámico de la biosfera:

- 1) extinción de especies (pérdida de diversidad genética) y degradación funcional de los ecosistemas;
- 2) exceso en balances de ciclos biogeoquímicos de nitrógeno y fósforo (degradan estructuras tróficas);
- 3) exceso en balance del ciclo biogeoquímico del carbono (cambio climático por incremento de efecto invernadero);
- 4) deforestación y desertización por cambio de uso de suelo (60% de cobertura vegetal original primaria perdida);
- 5) acidificación de los océanos (por exceso de carbono disuelto, extinción de corales);

- 6) estrés en el ciclo biogeoquímico del agua (decremento en la disponibilidad de agua dulce);
- 7) reducción de la capa de ozono (pérdida de escudo atmosférico ante rayos ultravioleta, que afecta funciones orgánicas);
- 8) exceso de residuos sólidos, líquidos y químicos (islas de plástico en océanos, contaminación con sustancias no naturales en todos los rincones de la biosfera);
- 9) exceso de aerosoles en la atmósfera (afectan efecto invernadero, conducen contaminantes).

instrumentos —como la Ley General de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Biodiversidad—, que ofrecen una adecuada plataforma para desarrollar políticas públicas de mitigación y adaptación en la dirección correcta. Por ley, el plan y los programas de desarrollo deben ser sustentables y casi todas las políticas sectoriales incorporan, de un modo u otro, la terminología de la sustentabilidad en sus líneas de discurso. Se requiere que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los centros de investigación fortalezcan sus capacidades de incidencia en las diversas etapas de los ciclos de las políticas públicas, particularmente en su formulación y en su ejecución.

Cuadro 3. Transgresión de umbrales planetarios

Proceso biofísico	Grado	Documentado
Cambio en integridad de la biosfera	Genética	✓
	Funcional	x
Ciclos del nitrógeno y el fósforo	++++	✓
Ciclo del carbono	+++++	✓
Acidificación de los océanos	+++	✓
Cambio de uso de suelo	++	✓
Estrés hídrico	++	
Reducción de la capa de ozono	+	✓
Nuevos materiales y químicos	+++	x
Carga atmosférica de aerosoles	+++	x

Fuente: Rockström *et al.* (2009) y Steffen *et al.* (2015)

Los tomadores de decisiones públicas y corporativas son particularmente impermeables a las preocupaciones estratégicas que suscita el cambio ambiental global. Los intereses propios del fomento productivo dominan la escena de las decisiones gubernamentales y privadas. Prevalece una apreciación baja de los criterios y principios de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, que no se integran cabalmente en las políticas públicas.

No obstante, México cuenta ya con algunos

En relación con el cambio climático, es de especial relevancia que los tomadores de decisiones reconozcan la gravedad de la situación relativa al presupuesto de carbono. A partir de la revolución industrial la economía global ha vertido poco más de 2 billones de toneladas de CO₂ a la atmósfera (IPCC, 2014). Considerados todos los GEI, durante el decenio 2005 – 2014 las emisiones promediaron 40 mil millones de toneladas (Mmt). Año con año las emisiones continúan incrementándose. En 2014 alcanzaron 44 Mmt. (Le Quéré, *et al.*, 2014). Considerando sólo las emisiones de CO₂, 1.6 billones de toneladas más bastan para rebasar 450ppm, límite de los +2 °C (Rogelj, *et al.*, 2016). Es decir, 32 años más de emisiones al ritmo que indica el escenario tendencial. Pero consideradas las emisiones de todos los GEI, el límite es de 1.2 billones más de toneladas para evitar +2 °C (Rogelj, *op. cit.*), sólo 24 años al ritmo actual de crecimiento actual de las emisiones.

Cierto que la contribución de México a las emisiones globales es relativamente pequeña, 1.6% del total, pero ello nos ubica en undécimo o duodécimo lugar entre los 20 países mayores emisores del mundo. Sin embargo, México es particularmente vulnerable a los impactos adversos previsibles del calentamiento global, por lo que debe concentrar esfuerzos en desarrollar sus capacidades de adaptación estratégica.

No queda claro cómo se logrará la meta de la CPND para que al menos el 50% de los municipios más vulnerables del país sean resilientes, o cómo se logrará la tasa cero de deforestación (considerando vegetación original primaria). Ante esta situación, urge que el ejecutivo federal realice el atlas nacional de vulnerabilidad y adaptación ante el cambio climático e inicie políticas sectoriales correspondientes de mediano y largo plazos. Además, es necesario aprovechar la coyuntura (como lo han hecho los países europeos) para migrar a fuentes renovables de energía, en especial la termosolar para la generación de electricidad, cuyos precios actuales por kilowatts-hora (kWh) ya son competitivos frente a termoeléctricas con combustibles fósiles. Constituye un error histórico que la política gubernamental considere sobre todo las tecnologías de ciclo combinado, con base en gas natural, como la opción principal para la transición energética.

Una adecuada gestión del conocimiento resulta indispensable para avanzar en la dirección correcta en materia de transición energética, así como una alfabetización básica a los líderes del sector privado y a los gobernantes, para que comprendan por qué es buen negocio migrar a procesos tecnológicos bajos en carbono fundados en fuentes renovables de energía.

En su CPND, México se compromete a reducir incondicionalmente el 25% de sus emisiones de GEI, en el 2030, respecto de su escenario tendencial de crecimiento de emisiones. Esto supone que el pico de emisiones tendrá lugar en 2026 y que éstas se desacoplarán del crecimiento económico, por lo que la intensidad de emisiones por unidad de PIB deberá reducirse en alrededor del 40% entre 2013 y 2030. Este compromiso incondicional podrá aumentar del 25% al 40%, a condición que los acuerdos globales incluyan precio al carbono internacional, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a transferencia de tecnologías bajas en carbono.

Sin embargo, la tradicional ausencia de inversión privada en investigación y desarrollo, constituye una inmensa barrera para adoptar, adaptar y desarrollar tecnologías bajas en carbono, particularmente para la generación de electricidad y el transporte.

¿Por qué, por ejemplo, no se introducen en México las tecnologías de concentración termosolar para generar electricidad? Tecnologías que dejaron de ser prototipos y ya se encuentran en mercados internacionales. España, Portugal e Italia ya iniciaron su explotación; incluso en los EUA, bajo el gobierno del presidente Barack Obama, se instalaron tres grandes centrales termosolares en Nuevo México, cada una con capacidad para abastecer medio millón de usuarios residenciales. Actualmente, los precios por kWh generado son competitivos, o ya menores, que mediante combustibles fósiles.

En realidad, prácticamente toda la energía disponible en el mundo proviene del sol, excepto la radioactividad y en cierto sentido, la geotérmica. Pero la eólica es resultado de corrientes que resultan del movimiento de grandes masas de aire por diferencial térmico más gravedad; la hidráulica es vapor de agua que se transforma en lluvia y adquiere energía potencial con gravedad. La mareomotriz es resultado de diferenciales térmicos en océanos más gravedad tierra – luna. En fin, incluso los hidrocarburos provienen de la energía solar, pues es biomasa (fotosíntesis) fosilizada por procesos geológicos (gravedad y tectónica).

La Ley de Transición Energética está apostando la mayor parte de la «seguridad energética» mexicana al ciclo combinado y gas natural, que no deja de ser un combustible fósil. La migración a fuentes renovables ocurre a cuentagotas. Entre tanto, México es uno de los países del mundo con mayor recepción de radiación solar, especialmente en el norte del territorio nacional, por lo que debe considerarse como la principal fuente de energía disponible, aunque no aprovechada. El Instituto de Energías Renovables de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Sonora han calculado que un

área rectangular de 40 kilómetros por lado, con tecnología concentradora de energía termosolar, bastaría para satisfacer toda la demanda nacional. Contamos con especialistas y capacidades científicas instaladas para producir tecnología termosolar nacional, pero para ello se requieren inversiones, que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) supere su letargo y acepte incorporar introducir estas tecnologías, así como concentrar esfuerzos en la innovación y el desarrollo de patentes.

En relación con el transporte, los automotores híbridos y eléctricos constituyen una opción adecuada a los tradicionales de gasolina y diésel, siempre y cuando se tenga claro que se trata de una opción transitoria. La opción estratégica es el uso del hidrógeno como combustible; limpio, pues la combustión del hidrógeno da lugar a agua ($2\text{H}_2 + \text{O}_2 = 2\text{H}_2\text{O}$). Esta tecnología todavía se encuentra en fase de prototipos y no han entrado a mercados (como ya lo hicieron las tecnologías de concentradores termosolares para generación de electricidad), pero ya no se ve muy lejana su introducción. Alemania acaba de adquirir 14 trenes de la compañía francesa Alstom para introducir, en diciembre de 2017, el primer tren de pasajeros (Coradia iLint) con capacidad para salvar distancias de 600 a 800 kilómetros, con base en células de hidrógeno como combustible. La compañía obtendrá el combustible de plantas de sustancias químicas que producen el hidrógeno como residuo. ¿Por qué no promover y fomentar vínculos científicos, tecnológicos y de mercado con esta compañía francesa y aprovechar la experiencia alemana?

Las modalidades de consumo y producción sostenibles y los residuos sólidos

La inclusión del ODS 12 de la ADS 2030, impulsar modalidades de consumo y producción sostenibles, ejemplifica uno de los grandes cambios en relación a los ODM, que se relaciona con la consideración de los

factores estructurales del deterioro ambiental, en tanto son sus fuerzas motrices y presiones más importantes (cuadro 4).

La mayoría de los ODS y sus metas, están de algún modo previstos en los programas y estrategias de desarrollo vigentes hasta fines de 2018 y en el propio Plan Nacional de Desarrollo, según se desprende del Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible (Presidencia de la República, 2016), aunque sin considerar los plazos a partir de 2019, por supuesto. En el caso del ODS 12, “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, la situación es distinta, pues expresamente se señala en dicho reporte que no hay alineación de este objetivo con la política pública nacional vigente.

En realidad sí existen elementos parciales en las políticas actuales relacionados con la sustentabilidad de la producción y el consumo, aunque no una estrategia integrada con tal perspectiva. De lo que se carece, sobre todo, es de una efectiva articulación entre política económica y ambiental, a través de los instrumentos específicos de ambas dimensiones: los fiscales, financieros, crediticios, normativos, regulatorios y otros más.

Las metas de cambio climático a largo plazo consideran explícitamente los horizontes de crecimiento económico y de expansión del consumo, y en parte también se toman en cuenta a partir de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016 – 2030 (CONABIO, 2016). Asumiendo que ante la acumulación de rezagos sociales, las carencias de empleo, las necesidades de infraestructura y otros requerimientos, en las próximas décadas se requerirán tasas de crecimiento más elevadas, se impone una estrategia deliberada y muy enfática para garantizar la calidad ambiental del crecimiento, además de su calidad social y humana.

De acuerdo a las estimaciones incluidas en el recuadro 1 de este capítulo, de acuerdo al escenario base o tendencial, la oferta

agregada acumulada crecería en cerca de 30% entre 2015 y 2030 (2.6% anual en promedio). Según el escenario 1, y de acuerdo a los supuestos mencionados en el mismo recuadro que incluyen mejoras distributivas y de reducción de la pobreza, la oferta agregada acumulada crecería en cerca de 56% entre 2015 y 2030 (3% en promedio).

El logro de muchas de las metas de la ADS supone intensificar la oferta productiva, incluso en condiciones de mejoras en la distribución, para hacer posible la reducción acelerada de la pobreza, la mayor creación de empleos, sobre todo de trabajos de calidad, y así para la consecución de otras metas. De acuerdo a las conclusiones del recuadro, que en lo fundamental son convergentes con las del capítulo de este volumen, referido a la reducción de la pobreza multidimensional, una estrategia de mejoras en la distribución, en la pobreza y en la escolaridad, junto con una reducción de la informalidad, alimentarían una dinámica positiva que encauzaría una senda de mejor crecimiento.

Aún tratándose de una expansión económica que no es significativamente mayor que el que se viene registrando en las décadas recientes, ese mayor crecimiento podría introducir mayores presiones ambientales de no aplicarse una enérgica política de sustentabilidad productiva y del consumo. A pesar de que en varios casos la intensidad en el uso de los recursos ha decrecido en relación al crecimiento, en otros no ocurre lo mismo, y aún en los casos en los que ya viene presentándose un desacoplamiento, éste no ha sido suficiente para alcanzar un estado satisfactorio en la recuperación de ecosistemas y servicios ambientales.

El caso de los residuos sólidos es pertinente para ilustrar los potenciales para impulsar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12 de la ADS 2030) y para la reducción del impacto ambiental negativo *per cápita* de las ciudades (meta 11.6 del ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”).

Cuadro 4. ODS 12 de la ADS 2030. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Metas	Descripción resumida
12.1	Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.
12.2	De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
12.3	De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per capita, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.
12.4	De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida.
12.5	De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
12.6	Alentar a las empresas a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
12.7	Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.
12.8	De aquí a 2030, asegurar que las personas tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
12.a	Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
12.b	Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
12.c	Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales para reflejar su impacto ambiental.

Fuente: Naciones Unidas. (2016).

Los riesgos de los residuos sólidos para la salud humana y al ambiente seguirán creciendo si los servicios públicos municipales de aseo urbano y los ciudadanos los siguen considerando como basura y consecuencia natural del crecimiento poblacional y del consumo y producción, y si su manejo se limita a desaparecerlos de la vista mediante su entierro o incineración.

Las actuales formas de manejo de los residuos en México liberan al ambiente contaminantes con efecto de invernadero, de compuestos orgánicos, persistentes, tóxicos y bioacumulables y otros contaminantes. Contribuyen a la insalubridad del entorno, al deterioro del paisaje y al agotamiento de recursos naturales por el desperdicio de los materiales que componen los residuos.

La alternativa es reintegrar los residuos a la naturaleza, reincorporarlos a las cadenas productivas o aprovecharlos como fuente de energía, lo cual está previsto en la legislación y tiene variados antecedentes y experiencias piloto. Supone, tal como lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la cual se adhirió México en 1994, dar preferencia a la prevención de la generación de residuos mediante cambios en las prácticas de producción y consumo, con la adopción de planes de manejo de residuos de las actividades productivas, para su reducción, reutilización o reciclaje, lo cual es consistente con los esquemas de economía circular y la meta de "cero basura".

Se cuenta con diagnósticos básicos en todos los estados y en más de una tercera parte de los municipios para conocer las cantidades y tipos de residuos que se generan a nivel domiciliario y en actividades productivas, para sustentar en ellos la formulación de programas para la prevención y gestión integral de los residuos. Hay condiciones para la reducción de la generación y el incremento del aprovechamiento o valorización de los residuos, de forma conjunta entre gobierno, iniciativa privada y organizaciones sociales.

Todos los residuos generados están sujetos

a regulación con el propósito de reducir su generación y maximizar su valorización. La regulación aplica a los residuos sólidos no peligrosos y a los considerados como residuos de manejo especial, entre otros. Los residuos peligrosos, corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables y biológico infecciosos, son competencia federal pero siguen siendo responsabilidad de sus generadores quienes costean su manejo.

Entre los residuos sujetos a planes de manejo están los aceites lubricantes usados, disolventes orgánicos usados, convertidores catalíticos de vehículos automotores, acumuladores de vehículos automotores conteniendo plomo, baterías eléctricas a base de mercurio o de níquel-cadmio, lámparas fluorescentes y de vapor de mercurio, aditamentos que contengan mercurio, cadmio o plomo, fármacos (medicamentos caducos), plaguicidas y sus envases que contengan remanentes de los mismos, compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados y diversos residuos biológico-infecciosos.

Tratándose de residuos no peligrosos, también están sujetos a planes de manejo, entre otros, los envases plásticos incluyendo los de poliestireno expandido, los neumáticos usados, y las baterías eléctricas que sean consideradas como residuos de manejo especial. Las normas también establecen planes de manejo residuos que se generan en grandes volúmenes como los envases y embalajes de papel, cartón, plástico, vidrio, metales y madera. También se incluyen en los listados residuos de procesos productivos generados por las actividades intensivas agrícolas, silvícolas y forestales, entre otras agropecuarias, y residuos tecnológicos de las industrias de la informática y fabricantes de productos electrónicos, así como vehículos usados, residuos de la construcción y lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales.

Recuadro 1. Consideraciones de los pronósticos de crecimiento económico 2015-2030 en México

Karina Caballero Güendulain*

El crecimiento económico de México a partir de mediados del siglo pasado y lo que va del actual ha estado marcado por dos periodos de crecimiento: entre las décadas 50 y 70 con una tasa de crecimiento promedio de 6.5%, mientras que en la década 80 a 2015 una tasa menor de 2.6%, caracterizada por una mayor volatilidad y crisis importantes (gráfico 1).

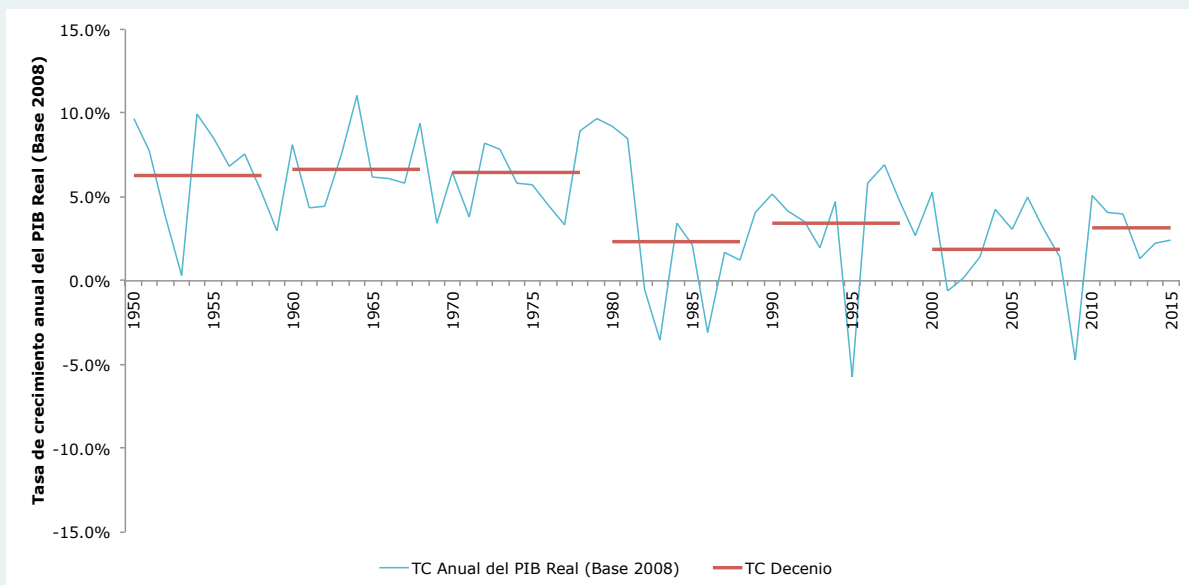
Según proyectan diferentes organismos, la economía mexicana podría presentar tasas de crecimiento de alrededor de 2.7% entre 2018 y 2021. Para el largo plazo muy pocas instituciones se pronuncian al respecto. Sin embargo, se estiman tasas de crecimiento mayores, de 3.8% para el 2020 y de 3.6% para el 2030 de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y de

2.81% para el periodo 2017-2026 según el Banco de México a partir de su Encuesta de Especialistas del Sector Privado. De esta manera, las perspectivas de crecimiento indican un crecimiento moderado y, considerando los factores coyunturales que enfrenta la economía mexicana, no se vislumbra un escenario prometedor.

Pronósticos de Oferta y Demanda agregada

En los últimos 20 años la economía mexicana creció 2% en promedio, lo cual se considera bajo e insuficiente para los requerimientos del país en cuanto a generación de empleo y crecimiento de los ingresos de los hogares. A nivel macroeconómico, el PIB tiene dos

Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del PIB 1950-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Nacionales. (INEGI, 2016).

* Facultad de Economía de la UNAM. División de Estudios de Posgrado. Programa Único de Especializaciones en Economía.

aproximaciones: por un lado la oferta agregada y por el otro la demanda agregada. La perspectiva de ambas muestra que se tienen múltiples factores que influyen en el crecimiento de la economía nacional, por lo que establecer escenarios a largo plazo de la economía requiere considerar los factores que influyen en la demanda y en la oferta agregadas. Estos factores pueden ser macroeconómicos y también pueden ser microeconómicos, por lo que utilizar una metodología que permita incorporar ambos factores fortalece los resultados.

Metodología

El método utilizado para la construcción de los escenarios aquí contenidos, consiste en estimar un modelo macroeconómico de oferta y demanda agregada, y a su vez vincularlo con un modelo micro que permita incorporar aspectos que influyen directamente en los hogares y en los trabajadores del país, y que afectan a la economía nacional. Es así que se plantean dos modelos macro, uno para la oferta y otro para la demanda agregada, y cada uno de ellos con su respectivo modelo micro.

Modelo de demanda agregada

El modelo de demanda agregada consiste en la estimación de la demanda agregada en función del Índice de Gini, el agregado monetario M2, la tasa de interés cetes a 91 días, el gasto de gobierno, el tipo de cambio y el ingreso de los hogares. El ingreso de los hogares es la variable que se vincula al modelo micro, ya que es la variable dependiente y se modela en función de características socioeconómicas de los hogares como el sexo, la edad, la escolaridad y el ingreso del jefe del hogar, además del total de integrantes y si el hogar es considerado pobre (de acuerdo a

la metodología vigente del CONEVAL (2016)). La información utilizada en este modelo se obtuvo de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para el periodo de 1994 a 2014 (INEGI, 2016a). Adicionalmente se obtuvo información de las cuentas nacionales del INEGI.

Modelo de oferta agregada

Por su parte, el modelo de oferta agregada se explica por las exportaciones, la inflación, la tasa Cetes a 91 días, la formación bruta de capital fijo y el ingreso por hora de los trabajadores. Esta última variable es la que se modela con el modelo micro en función del sexo, la escolaridad, la experiencia del trabajador, el sector de la actividad en la que se emplea, la informalidad del empleo y si el empleo se encuentra en zonas urbanas. La información para el modelo Micro se obtuvo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI, 2016b) y la información del modelo macro se obtuvo de las cuentas nacionales del INEGI (INEGI, 2016a).

Supuestos

El pronóstico de la demanda agregada y de la oferta agregada requiere de supuestos, por lo que se establecieron dos escenarios. En el primero es un escenario base que considera la tasa de crecimiento tendencial de las variables utilizadas y se mantienen los mismos niveles actuales para el caso de la pobreza, el índice de Gini, la escolaridad y la informalidad. El segundo es un escenario que muestra una mejora en variables económicas y sociales relacionadas con los ODS de la ADS 2030, en escolaridad, desigualdad de ingresos, pobreza y tasa de informalidad. El cuadro 1 muestra los supuestos utilizados referentes a estas variables.

Cuadro 1. Supuestos de los escenarios (Tasas de crecimiento anuales)

Variable	Escenario base	Escenario 1
Pobreza	0	-1%
Gini	0	-1%
Escolaridad	0	0.7%
Informalidad	0	-1.5%

Fuente: Elaboración propia. (2016).

El escenario 1, que simula una mejora en las dimensiones consideradas en los supuestos, muestra que la demanda agregada llegaría a una tasa de 2.98% anual y de 3.05% anual para la oferta agregada para 2030. Estos resultados muestran una tasa superior a la observada en los últimos años, por lo que sí representarían un mejor desempeño económico de la economía, si bien ligero, al impulsar políticas que favorezcan la distribución del ingreso y el nivel educativo de la población.

Pronostico a 2030

Los resultados obtenidos para la demanda y oferta agregada se muestran en el cuadro 2. El escenario base, que considera que la desigualdad y la pobreza se mantienen, arroja una tasa de crecimiento esperada de 2.04% para 2030 para el caso de la demanda agregada y de 2.3% para la oferta agregada. Estas tasas de crecimiento son similares a las obtenidas en los últimos 20 años por lo que no muestran un cambio importante en el comportamiento económico.

Cuadro 2. Estaciones del PIB en diferentes escenarios, 1993-2030

Periodo	Escenario base			Escenario 1		
	Observado	Demanda Agregada	Oferta Agregada	Observado	Demanda Agregada	Oferta Agregada
1993-2000	3.36			3.36		
2001-2010	1.77			1.77		
2011-2015	2.78	2.29	2.50	2.78	2.29	2.50
2016-2020		1.86	2.21		2.67	3.06
2021-2025		2.18	2.27		3.22	2.91
2026-2030		2.04	2.30		2.98	3.05

Fuente: Elaboración propia. (2016).

Reflexión final

Con el aprendizaje institucional que significaron los ODM 2000-2015 en México es posible dar continuidad y mejor aplicación a la ADS 2015-2030. Los ODM permitieron la construcción de una plataforma estadística e informativa de un gran nivel (INEGI, 2017) que a principios de 2017 se encontraba en un proceso de cambio para su adaptación a la ADS, sus nuevas metas y sobre todo los indicadores que tendrán que incorporarse y en algunos casos diseñarse. El renovado sistema de seguimiento será crucial, sobre todo para los objetivos y metas relacionadas con la sustentabilidad ambiental del desarrollo, en especial en los casos en los que actualmente se carece de indicadores adecuados.

Sin embargo, el primer reto reside en la colocación de los ODS como una prioridad de Estado, con la que se muestre no sólo la aceptación formal de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en las Naciones Unidas, sino también la adopción de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que realmente trascienda periodos de gobierno y cuente con objetivos y miras de gran visión. Esa visión de Estado supone hacer visible la voluntad política, volverla explícita en las estructuras de gobierno y promoverla en los estados y los municipios, pero también en la rectificación de prioridades presupuestales y de los demás instrumentos de las políticas públicas.

Como se afirma desde la introducción del presente volumen, a México le resulta conveniente cumplir bien con la ADS 2030 no sólo por razones diplomáticas o de imagen internacional, sino sobre todo porque es convergente con las aspiraciones nacionales y puede sernos útil para organizar y desplegar mejor nuestras capacidades en beneficio del desarrollo sustentable. Es conveniente ver la ADS 2030 como una guía de cambio desde las actuales políticas y sus instrumentos de planeación hacia nuevas generaciones de agendas legislativas, gubernamentales y de acción público – social para acelerar la

ejecución y cumplimiento de sus objetivos, y alienarlos mejor con las estrategias nacionales.

Desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental, el segundo reto es de integración de políticas. Como se menciona en este texto, hay avances que no son desdeñables, pero que requieren escalar a todos los ámbitos de la gestión pública, en especial a la política económica y social, para generar una confluencia efectiva de acciones y los criterios de sustentabilidad no sean sólo una tarea de la autoridad ambiental, sino de todas las instituciones involucradas en la aplicación de los objetivos de la ADS 2030.

El tercer reto es involucrar a la sociedad, a sus grupos organizados, a los centros académicos, a las redes empresariales, a todos los agentes sociales, en el diseño de estrategias de largo plazo para la sustentabilidad del desarrollo. Por fortuna en México existen ejercicios rigurosos con los que se han perfilado programas de gran alcance, como en biodiversidad, cambio climático y otros. Ahora toca articular esos y otros proyectos, cuantificar mejor el esfuerzo social para ejercerlos, fortalecer la investigación científica para el conocimiento y la innovación en la sustentabilidad, alinear la legislación con las estrategias de mayor alcance y sobre todo revisar a fondo sus medios de cumplimiento. A fin de cuentas, se trata de replantear las políticas de sustentabilidad para ejercer los derechos al medio ambiente adecuado, que a fin de cuentas la aplicación de la ADS es una cuestión de ejercicio de los derechos.



Referencias

- Carabias, J. & Landa, R. (2005). *Agua, Medio Ambiente y Sociedad. Hacia la gestión integral de recursos hídricos en México*. México: UNAM, El Colegio de México, A.C., Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P.
- CONABIO. (2016). *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016 - 2030*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- CONEVAL. (2016). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/informes/coordinacion/informes_y_publicaciones_pdf/metodologia_multidimensional_web.pdf
- INEGI. (2016). *Cuentas Nacionales*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>
- INEGI. (2016a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enhogares/regulares/enigh/nc/2014/default.html>
- INEGI. (2016b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Marco Conceptual y Metodológico*. México: INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/doc/Informalidad_marco-met.pdf
- INEGI. (2017). *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>
- IPCC. (2014). *Fifth Assessment Report (AR5). Intergovernmental Panel on Climate Change*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>
- Le Quéré, C. et al. (2015). *Global Carbon Budget 2014*. *Earth System Science Data*, 7, 349-396. Disponible en: <http://www.earth-syst-sci-data.net/7/349/2015/>
- Naciones Unidas. (2012). *Resolución aprobada por la Asamblea General. 27 de julio de 2012. A /RES/66/288*. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- PNUMA. (2016). *Informe anual de 2015*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/11117/retrieve>
- Presidencia de la República. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México 2015*. Disponible en: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

Presidencia de la República. (2016). *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible*. México.

Rockström. *et al.* (septiembre 2009). A safe space for humanity, *Nature* 461, 472-475.

Steffen, W. *et al.* (febrero 2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347. doi: 10.1126/science.1259855

Rogelj, J. *et al.* (2016). *Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2°C*. *Nature* 534, 632-639. doi: 10.1038/nature18307

SAGARPA. (2012). *Carta Nacional Pesquera*. México: SAGARPA.

UNEP. (2016). *Declaración de Cancún sobre integración de la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad para el bienestar*. Convenio sobre Diversidad Biológica. UNEP/CBD/COP/13/24. 6 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.cbd.int/kb/record/meetingDocument/111405?FreeText=sustainable%20ocean%20initiative>

UNFCCC. (2017). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Disponible en: <http://newsroom.unfccc.int/>

Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La trata de personas y la migración en la Agenda 2030*

Introducción

Este capítulo retoma la discusión del capítulo Los riesgos sociales del Informe del Desarrollo en México 2015 (Fuentes & Arellano, 2016) sobre el diagnóstico de los riesgos sociales que enfrenta el país en el siglo XXI. En esta oportunidad se desarrolla una reflexión en torno a la trata de personas como un riesgo social que violenta los derechos y libertades de las personas, así como una reflexión en torno a los riesgos que conlleva la migración interna e internacional de personas.

Lo anterior da continuidad a la agenda de investigación sobre riesgos sociales en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) al vincular la trata de personas y la migración con la Agenda de Desarrollo Sostenible hacia 2030 (ADS 2030) y los objetivos y metas a los que México se ha comprometido.

En este texto nos enfocaremos en cuatro de los objetivos que hacen una referencia directa a trata de personas y migración: 5, 8, 10 y 16 (cuadro 1). Esto, sin menoscabo de reconocer que para que se cumplan las condiciones para erradicar el problema de la trata y la violación de los derechos de los migrantes es necesario que se actúe sobre la totalidad de la Agenda 2030.

Su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) radica en que ambos fenómenos expresan las grandes desigualdades, las barreras de movilidad para superar los déficits del desarrollo, así como

los inadmisibles niveles de violencia que se experimentan en el país.

De ahí que la premisa central que guía este capítulo sea que la expresión de una desigualdad social extrema en un entorno de violencias se traduce en una ciudadanía incompleta y en la violación sistemática de los derechos humanos de grupos poblacionales, que además padecen un cúmulo de vulnerabilidades sociales.

El objetivo general de este capítulo es mostrar la viabilidad y factibilidad de alcanzar las metas planteadas en los ODS al identificar las barreras, económicas, políticas, sociales y culturales, que se enfrentan en México para poner fin a la trata de personas y para garantizar procesos migratorios en los que la integridad y la vida misma de los migrantes, tanto connacionales como extranjeros estén protegidas.

Es importante mencionar que la migración, junto con la mortalidad y la fecundidad, es un componente fundamental del cambio demográfico que actúa sobre la estructura, dinámica y magnitud de la población (Welti, 1997). Al respecto y con tan solo 14 años para evaluar las metas propuestas por cada país en la ADS 2030, cabe preguntarse lo siguiente: primero, si es posible realizar los cambios sociales e institucionales necesarios para lograr una sociedad inclusiva y con ciudadanía plena; y segundo, cómo se vincula la dinámica demográfica con los ODS.

La dinámica poblacional ha sido objeto de debate y acción pública. El descenso de la mortalidad y la fecundidad representa un avance sustantivo en las condiciones de vida y el cumplimiento de los derechos humanos (CEPAL, 2005), mientras que la migración

* Autores del texto: Mario Luis Fuentes Alcalá, Israel Banegas González, Ricardo Regules García, Cristina Hernández Engrandes y David Clavijo Alcina colaboraron como asistentes de investigación.

es un fenómeno social trascendente en la vida de las personas que está determinado por la estructura sociocultural, poblacional y económica de una región o país, pero que, a su vez, repercute sobre esas estructuras (Welti, 1997).

En la ADS 2030 la dinámica demográfica pareciera tener un papel relativamente menor, quizá porque el desarrollo y la estructuración de la Agenda misma se ha hecho a partir de tres supuestos poblacionales: i) que la disminución de la fecundidad y los avances en la esperanza de vida son irreversibles; ii) que la población mundial convergerá a un estado estacionario (convergencia demográfica); y iii) que en el mediano plazo, la migración internacional tendería a disminuir (Giorguli, 2016)¹.

Sin embargo, restar importancia a los temas de población en las Agendas Internacionales de Desarrollo con base en los supuestos previamente mencionados sería desacertado. Primero, porque todavía existen países, regiones y grupos de la población que presentan rezagos transicionales y vulnerabilidad en la dinámica demográfica²; segundo, porque los cambios en la distribución por edad (bono demográfico, envejecimiento) y sexo (bono de género) también generan retos en materia de políticas públicas (Giorguli, 2016); y tercero, porque la dinámica demográfica es un aspecto fundamental del desarrollo y, por tanto, debe ser considerada en las Agendas Internacionales que aspiran a lograr un mayor crecimiento, equidad, sostenibilidad y calidad de vida a través de la instrumentación de políticas públicas y estrategias de desarrollo.

Este capítulo se divide en cuatro apartados, el primero enmarca la discusión de la trata de personas y la migración dentro de los ODS; los dos siguientes ubican la trata de personas y la migración en el contexto de México dentro del marco analítico de riesgos sociales. Por

último, el cuarto apartado presenta algunas reflexiones sobre los objetivos planteados en la Agenda 2030 y la viabilidad de cumplir con las metas acordadas.

En el apartado tres se hace un acercamiento al problema social de la trata de personas en México, los esfuerzos para aproximarse a una medición del fenómeno, una propuesta de medición desde el enfoque de la vulnerabilidad, y los determinantes que inciden en su comportamiento en el tiempo.

El problema de la trata de personas está estrechamente vinculado a contextos culturales, a la discriminación y la normalización de la violencia (en particular las desigualdades y violencia de género), a instituciones débiles, a la alta impunidad y a la falta de bienestar. Es decir, en contextos de alta exclusión económica, política y social esta problemática se exagera. De ahí que la aproximación que se hace en este apartado parte por definir y señalar los tipos de violencia a los que se enfrentan diariamente los grupos más vulnerables del país. En palabras de Silver (2015) "la protección insuficiente a la violencia es también una forma de excluir a los pobres" de los frutos de un desarrollo inclusivo.

Un problema social tan complejo como es la trata de personas, que apunta a una exclusión, al acceso efectivo de derechos (dimensión política), a las carencias sociales (dimensión económica), y a la discriminación (dimensión socio-cultural) en contextos de alta prevalencia de violencia, torna su medición en un ejercicio que debe superar retos mayores en la obtención de fuentes de información confiables y la síntesis de los datos agregados.

De lo anterior, se desprende la actualización de un ejercicio empírico que jerarquiza a las 32 entidades federativas según diferentes dimensiones de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Con este ejercicio se vincula el apartado teórico con las fuentes de información disponibles para ofrecer un acercamiento de medición que pueda ser de

1 Trabajo presentado por S.E. Giorguli en el 9º Diálogo Nacional por un México Social: Perspectivas del desarrollo al 2030, con base en el análisis de Massimo Livi-Bacci respecto a los supuestos en la discusión de la Agenda Internacional en torno al tema demográfico.

2 Casi siempre se trata de los países y los segmentos de la población más pobres, por lo cual sus patrones demográficos operan como una desventaja adicional a las muchas que ya tienen (CEPAL, 2005).

utilidad para adoptar políticas públicas que incidan en la prevención de los determinantes de la trata de personas.

Más allá de la medición del fenómeno, la premisa que se ofrece en este apartado es que en tanto que la trata de personas es en sí un reflejo de la violencia extrema en la sociedad, lo más importante es poder aproximarse a la identificación de los determinantes que influyen en este problema social.

Una prospección de este problema social a 14 años no puede ser un ejercicio donde la sofisticación metodológica oculte la complejidad social del fenómeno. Es por esto que el apartado, además de señalar algunos de los obstáculos teórico-metodológicos para abordar los distintos ámbitos vinculados a la trata de personas, propone una hoja de ruta a seguir en pos de crear una sociedad más inclusiva, con menores desigualdades, y con acceso efectivo a la procuración de justicia que lleve a la erradicación de la trata de personas. De igual manera, se vinculan los resultados encontrados en el ejercicio empírico con los hallazgos en otros capítulos de este informe. Esto, con el objeto de aportar más elementos que permitan evaluar la viabilidad de lograr las metas planteadas a 2030.

El cuarto apartado da un panorama sociodemográfico de la migración en el país. Su vinculación con el apartado anterior refiere a la defensa de los derechos humanos tanto de nacionales como de no nacionales. Es decir, se identifican los riesgos sociales que conlleva la migración de connacionales y extranjeros por el territorio nacional.

Por lo anterior, el apartado sobre migración se divide en tres partes que dan cuenta de los retos que tiene el Estado mexicano para proteger los derechos humanos: la migración de retorno, la migración forzada y la migración en tránsito. Estas tres dimensiones de la migración, si bien no son las únicas, caracterizan el nuevo escenario migratorio en el país y apuntan a una serie de vulnerabilidades que inciden en la violación de derechos fundamentales y que pueden derivar

en trata de personas.

La migración de retorno, como situación marcada por un contexto particular de crisis económica en Estados Unidos (EUA) y políticas activas de expulsión de familias enteras, y más recientemente por un escenario poselectoral que favorece el conservadurismo y un discurso fuertemente anti-inmigrante, pondrán a prueba la capacidad de los tres órdenes de gobierno para asegurar la integridad e inclusión social de connacionales. En particular, ya que atañe directamente a la meta 8.7 sobre derechos del niño y trabajo infantil, el no contar con procedimientos efectivos para que los niños se incorporen a la educación y cuenten con servicios de salud provoca que sean aún más vulnerables.

La migración y la trata de personas quedan imbricadas en el contexto actual de violencia que vive el país. Más allá de la migración como determinante de la vulnerabilidad ante la trata de personas, se muestra la migración forzada, como un fenómeno que ha sido poco estudiado y discutido en el país. La migración forzada por causas de violencia no solo ocurre en contextos de guerra, también ocurre en contextos de desastres naturales y manejo no sostenible de áreas naturales.

En el apartado se mostrará cómo esto es un problema actual, que lleva a que la población desplazada se encuentre en una situación de exclusión social al tener que cortar sus vínculos sociales y estar en una situación de precariedad económica.

Por último, se presenta una dimensión más de la migración en el país que refiere a los migrantes en tránsito. Si partimos de que la ADS 2030 tiene como base fundamental la defensa de los derechos humanos, se debe entender como sociedades inclusivas a aquellas que defienden los derechos humanos tanto de nacionales como de no nacionales. El visibilizar el problema grave que enfrenta México en hacer cumplir los derechos humanos de las personas que transitan el territorio nacional rumbo a EUA lleva a apuntar a la dificultad de avanzar para crear una sociedad

inclusiva que no produzca exclusión de los no ciudadanos. Al igual que el apartado anterior, se presenta una hoja de ruta de los retos que enfrenta el país para cumplir con “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (meta 10.7).

Para finalizar se presenta un apartado con las conclusiones de este capítulo.

Trata de personas y migración dentro de los ODS

Como punto de partida, se podría argumentar que los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que componen la ADS 2030 están vinculados al problema de la trata de personas y a los riesgos de la migración. Por ejemplo, sin crecimiento económico se exacerban las barreras para crecer con equidad (ODS 8). De igual manera, el tema de la sustentabilidad, tanto en el consumo (ODS 12) como las medidas para combatir el cambio climático (ODS 13), dentro de los ODS apuntan hacia el problema social de la migración forzada causada por desastres ambientales.

Vale recordar que entre los propósitos de los ODS se encuentra la erradicación de la pobreza extrema a través del acceso universal a la educación, de la igualdad de género, del empoderamiento de la mujer, de la atención a las necesidades humanas más apremiantes y del ejercicio de los derechos humanos fundamentales. La pobreza, en todas sus formas y dimensiones, es un determinante tanto de la trata de personas como de la migración.

La trata de personas está explícitamente identificada en los ODS 5, 8 y 16. Su vinculación radica en definir metas específicas para grupos vulnerables a la trata de personas. Mientras que el ODS 5 refiere a la igualdad de género y en específico la meta 5.2 busca la erradicación de “todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”; el ODS 8 refiere a

conseguir un crecimiento económico inclusivo y sustentable, donde la meta 8.7 relaciona esclavitud, trata de personas, trabajo infantil y uso de niños en contextos bélicos, en la ADS 2030.

El ODS 16 apunta a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.” Nuevamente, la meta 16.2 llama a poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Con respecto a la migración, sólo se hace una mención directa al tema migratorio en la meta 10.7, del ODS 10 “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. La meta llama a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU, 2015). Si bien el tema de las migraciones humanas ha sido un tema de importancia global, la agudización y mediatización de la crisis migratoria en la Unión Europea (UE) en 2015, ha vuelto a evidenciar los riesgos que enfrentan las y los migrantes, específicamente cuando se trata de desplazados, refugiados y migrantes irregulares.

Algunos de los procesos migratorios—como las migraciones en tránsito, forzada y de retorno—generan riesgos y situaciones de vulnerabilidad que no sólo perpetúan la pobreza y la desigualdad, sino también resultan en la violación de los derechos humanos. Por tanto, resulta esencial que en los ODS se vea a la migración como un agente demográfico de causa y efecto, pero también como un fenómeno social global vinculado a otros fenómenos sociales. Al tener en cuenta los ODS 5, 8 y 16, cabe señalar que los procesos migratorios, sobre todo cuando son irregulares o forzados, generan situaciones de vulnerabilidad propicias para la trata de personas y la explotación sexual y laboral de poblaciones vulnerables.

Cuadro 1. Objetivos y metas de los ODS específicos a trata y migración

Dimensión	Objetivo	Meta	Retos
Trata de personas	Objetivo 5		El cumplimiento de las metas 5.2, 8.7 y 16.2 requiere de marcos integrales de acción que resuelvan la problemática que está detrás de estos fenómenos, como la corrupción y la impunidad, las enormes desigualdades, la falta de oportunidades, la inequidad de género y la exclusión social. Para esto es necesario no sólo mejorar la instrumentación de la política pública y el diseño de programas sociales, sino también una mayor voluntad política para eliminar la impunidad, la violencia y la pobreza en todas sus dimensiones, devolver la credibilidad en las instituciones, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos, el estado de bienestar y la igualdad de género. Con respecto a la meta 10.7, el nuevo escenario migratorio en México pone frente al Estado el reto de atender no sólo la mayor presión en los mercados de trabajo locales que genera la migración de retorno y la migración forzada, sino también los procesos de reinserción escolar y social de las personas migrantes en los contextos a los que arriban. Por otro lado, la migración en tránsito debería reconocerse como una realidad que no debe abordarse desde una perspectiva de contención y/o persecución, pero sí desde una que facilite el libre tránsito y los procesos de acogida.
	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	
	Objetivo 8		
	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	
Trata de personas	Objetivo 16		
	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	
Migración	Objetivo 10		
	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.	10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.	

Fuente: Fuente: Naciones Unidas, (2016).

En materia de derechos humanos tanto la migración, como la trata de personas, no pueden dejar de vincularse a los derechos sexuales y reproductivos. Durante las fases de la migración, es decir, durante el traslado, el cruce de fronteras, el tránsito hacia los lugares de destino e incluso, la llegada a los lugares de destino, las poblaciones más vulnerables son las mujeres, los niños y las niñas, y los y las adolescentes. Estos grupos poblacionales están en constante riesgo de ser víctimas de múltiples formas de violencia, no solo la trata; las cuales pueden abarcar desde la mendicidad forzada a la violación.

El común denominador para abatir la violación de derechos con el problema social de la trata de personas y la violación de derechos de los migrantes es el contar con instituciones fuertes que protejan los derechos humanos de nacionales y no nacionales (ODS 16), lo cual también está mandatado, desde el 10 de junio de 2011, en el artículo primero constitucional. Sin embargo, un primer elemento a señalar es la omisión en los ODS de vincular el fenómeno migratorio a temas de exclusión a oportunidades económicas, desplazamientos forzados y a la violación de derechos humanos de los migrantes, que los vuelven vulnerables a ser víctimas de la trata de personas.

Un aspecto importante que cabe mencionar es la diferencia entre trata y tráfico de personas. La trata de personas refiere a la obtención de beneficios económicos a partir de la explotación de una persona, ya sea sexual, laboral, o a través de la realización de trabajos forzados y de prácticas análogas a la esclavitud. Por otro lado, el tráfico de individuos refiere el negocio de cruzar a personas a través de las fronteras internacionales de manera irregular, mientras que la trata no siempre es transnacional, pues las víctimas pueden ser trasladadas únicamente de un lugar a otro dentro del mismo país.

Además, el tráfico de personas involucra a migrantes, en su mayoría varones, quienes acuerdan, a través de pagos a “coyotes” y traficantes, su traslado de un país a otro. En

cambio, las víctimas de trata son trasladadas de un lugar a otro mediante engaños, amenazas y acciones coercitivas por parte de los tratantes. Si bien el tráfico de personas no necesariamente deriva en situaciones de trata, ambos fenómenos se caracterizan por conjuntar diversas formas de violencia en el comercio con seres humanos, la presencia de redes de traficantes o tratantes y la violación sistemática de los derechos humanos.

Trata de Personas

La violencia extrema

La trata de personas constituye uno de los riesgos sociales más lacerantes de la realidad social del México de la segunda década del siglo XXI. Es, en este sentido, uno de los fenómenos que visibiliza la profunda fractura del modelo de desarrollo vigente³ al expresar el extremo de todas las violencias.⁴

No hay consenso respecto a la magnitud de la trata a nivel mundial. Sin embargo; las estimaciones del número de casos nuevos a través de las fronteras internacionales continúan siendo las que hace 12 años calculara el Departamento de Estado de los EUA, 800 mil (Depto. de Estado, 2004). Por su parte, la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) señala que en el 2012 aproximadamente 20.9 millones de personas estaban sometidas a trabajos forzados; de ese total 11.4 millones eran mujeres y niñas (55%), mientras que 9.5 millones eran hombres y niños (45%); el 74%. Es decir, 15.4 millones pertenecía al grupo de edad de 18 años y más, mientras que el 26%, 5.5 millones, tenía 17 años o menos (OIT, 2012).

³ En el epicentro de estas “fracturas” se encuentra la desigualdad como la gran fuerza tectónica, misma que estructura y dinamiza a la pobreza, la exclusión, la discriminación y la marginación, dando paso a una realidad social que ha dejado fuera del proyecto del desarrollo a la gran mayoría de la población.

⁴ Se hace referencia a las “violencias” el plural con el propósito de enfatizar su carácter diverso y múltiple, frente a una perspectiva que minimiza su alcance y dimensiones al generalizarlas. Hablar de violencias permite dar idea de la complejidad que entrañan cada una de sus expresiones.

De ahí que se vincule en la meta 8.7 la trata con el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la esclavitud y el uso de niños soldados, de acuerdo con la ADS 2030.

En México, las estimaciones adolecen de los mismos problemas metodológicos. Sin embargo, éstas apuntan a magnitudes inaceptables. Por ejemplo, los cálculos de los últimos años respecto al número de víctimas en el país van de las 20 mil a las 300 mil.⁵

Cabe señalar que la oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD) para México y Centroamérica ha argumentado que estas cifras no están sólidamente fundamentadas y que las verdaderas dimensiones cuantitativas de la trata son inciertas debido, principalmente, a que las estadísticas son escasas y están poco sistematizadas, a la existencia de una extendida corrupción en diversos niveles y áreas de gobierno, y a una muy baja tasa de denuncia generalizada⁶ (ONUDD, 2014).

La trata de personas oficialmente fue definida en el 2000, cuando la comunidad internacional adoptó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, uno de los tres instrumentos facultativos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En su artículo tercero, el también llamado Protocolo de Palermo establece que por trata de personas se entenderá a:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto,

⁵ Estas estimaciones han sido realizadas por organismos como la Oficina de Enlace y Paternariado en México de la ONUDD; y organizaciones de la sociedad civil como la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC), entre otras. En el caso de la ONUDD, las estimaciones han sido publicadas en documentos oficiales, así como la metodología usada para su cálculo, sin embargo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, éstos cálculos han sido expuestos en conferencias de prensa o declaraciones de sus titulares, donde en general no se expone la metodología utilizada para su cálculo.

⁶ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Precepción de la Violencia (Envipe) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México menos el 92% de los delitos no se denuncian (INEGI, 2014).

al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (ONUDD, 2004).

El objetivo fundamental del Protocolo de Palermo fue establecer un tipo penal de la trata de personas para que los Estados-Parte tuvieran un marco de referencia que les permitiera tipificarlo como delito en su legislación nacional y así sancionarlo. Esta definición se construyó desde un enfoque penal propio del interés por salvaguardar la seguridad nacional a partir de una política criminal.

Por ello, el enfoque penal ha sido el que ha prevalecido a nivel internacional frente a la trata de personas, tanto en el ámbito gubernamental, como en el de la sociedad civil y el académico. Sin embargo, existen dos enfoques más a partir de los cuales también se ha intentado definir a la trata de personas. El primero, refiere a los derechos humanos; y el segundo, a la violencia de género, específicamente la perpetrada en contra de las mujeres y niñas.

Pese a sus diferencias, en los tres enfoques puede identificarse la inherencia de las violencias como elementos que no sólo la preceden, sino que la posibilitan al generar procesos en los que distintas violencias se concatenan hasta derivar en esta situación extrema.

Para explicar lo anterior, es fundamental recuperar cuatro aproximaciones conceptuales a las violencias:

La primera deriva del enfoque de la salud pública. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), por violencia se entiende al “uso deliberado de la fuerza física

o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 1996).

La clasificación que este organismo hace de la violencia, a la que considera un problema ubicuo, consiste en tres grandes categorías según el “autor” del acto violento: violencia dirigida contra uno mismo, violencia interpersonal (infligida por otro individuo o grupo pequeño de individuos) y violencia colectiva (Estados, grupos políticos organizados, milicias u organizaciones terroristas). A su vez, estas categorías se subdividen en violencias más específicas⁷ y además pueden tener cuatro “naturalezas distintas”: física, sexual, psicológica y la expresada en las privaciones o la desatención (OMS, 1996).

La segunda aproximación, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), vincula la violencia con la violación de los derechos humanos y al reconocimiento de que cualquier violación hacia al menos un derecho es un acto violento; así como a la noción de la “cultura de la paz”, entendida no sólo como la ausencia de conflictos armados, sino como un proceso mucho más amplio que incluye al “progreso, la justicia y el respeto mutuo entre los pueblos” (UNESCO, 1981).

Una tercera aproximación es la que ha llevado a cabo la ONUDD desde una perspectiva en la que la vincula con la seguridad, ponderando la noción de prevención. Desde este enfoque los homicidios son el indicador síntesis para medir el grado de violencia que existe en una sociedad al tratarse de su expresión letal, y con ello más profunda y grave (ONUDD, 2013).

Previo a las definiciones de la OMS, la UNESCO y la ONUDD, el filósofo Georges Bataille describió la existencia de formas de

⁷ Por ejemplo, son violencias dirigidas contra uno mismo el suicidio y las autolesiones; la violencia interpersonal puede suceder en los ámbitos familiares, escolares o comunitarios; mientras que las violencias colectivas pueden ser de tipo social, político y económico (OMS, 1996).

violencia capaces de carcomer la esencia misma de la humanidad, propias de lo que él nombró como su “parte maldita” (Bataille, 1987). Esta aproximación conceptual, además de ser una de las más poderosas, de alguna manera engloba las teorías que se han construido en torno a la violencia y su poder explicativo a través del tiempo.

Más allá de las divergencias que existen entre las cuatro aproximaciones, éstas dan cuenta de la “magnitud violenta” de la trata de personas, misma que la hace ser la violencia extrema asumiendo tres acepciones distintas del concepto “extremo”: i) aquello “que está en su grado más intenso, elevado y activo”; ii) lo “excesivo y exagerado”; y iii) el “término primero o último de una proporción” (Real Academia Española, 2015).

En este sentido, la trata de personas constituye la violencia extrema: primero, porque sus víctimas son despojadas de su humanidad al ser reducidas a llanos objetos de uso, cambio y consumo, en una “sociedad de mercado” que como nunca resulta definitoria de este concepto; y segundo, porque se ubica en el extremo de una “escala de violencias” que la preceden y que la propician. Es decir, la prevalencia delictiva generalizada, específicamente de delitos conexos a la trata de personas, y la persistencia de una cultura de género cuyo signo es la violencia.

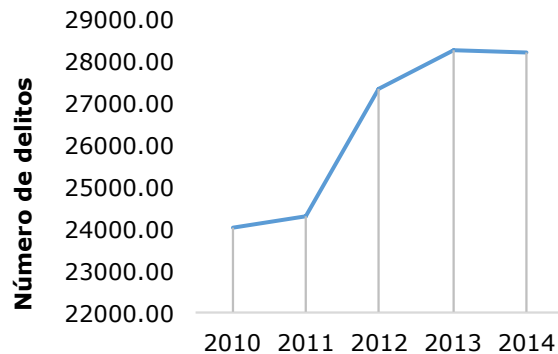
Estas dos grandes expresiones de la violencia extrema, las cuales se cristalizan en el fenómeno de la trata de personas no son ajenas para el caso mexicano.

En los últimos años, como se muestra en el gráfico 1, ha habido una creciente prevalencia delictiva en todo el país; mientras que en el 2010 la tasa de prevalencia delictiva a nivel nacional fue de 23 mil 993 delitos por cada 100 mil habitantes, en el 2014 ésta fue de 28 mil 200 delitos por cada 100 mil habitantes (INEGI, varios años).

El incremento observado entre cada uno de estos años evidencia una alarmante tendencia creciente a nivel nacional sobre todo en el año 2012, en el cual la tasa de prevalencia delictiva

fue casi diez veces mayor a la registrada en el año anterior.

Gráfico 1. Trata de personas. Tasa de prevalencia delictiva 2010-2014 (delitos por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2010 – 2014.

De acuerdo con la ENVIPE en 2014, el incremento observado en 2013 se debió sobre todo al crecimiento en la incidencia de delitos como el robo o asalto en la calle o en el transporte público, y la extorsión. Durante el mismo año, hubo al menos 22.5 millones de personas de 18 años y más que fueron víctimas de algún delito. Además, fueron cometidos 33.1 millones de delitos en todo el país, de los cuales tan sólo 2.1 millones fueron denunciados: menos de uno de cada 10 (6.2%); también, 7 de cada 10 personas de 18 años y más percibieron inseguridad en su entidad federativa, según la ENVIPE (INEGI, 2014).

En el caso de la trata de personas y los delitos en la materia (así tipificados en México en el marco de la Ley General para Prevenir, Reprimir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Atención y Asistencia a las Víctimas de esos Delitos, promulgada en 2012), las cifras en torno a las sentencias son escasas.

Lo anterior se debe, entre otras cosas, a la existencia de un sub-registro importante de los delitos derivado, en gran medida, de la desconfianza que predomina hacia las instituciones públicas encargadas de procurar justicia.⁸

⁸ Véase el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, publicado por el Instituto Nacional Electoral en 2014

En el ámbito del fuero federal, para el periodo 2009-2011, se recibieron 201 denuncias y abrieron 206 averiguaciones previas, de las cuales solamente 31 resultaron en consignaciones. En el mismo periodo, a nivel local, se reportó un total de 423 averiguaciones previas por trata de personas, pero sólo se registraron 178 consignaciones (ONUDD, 2014).

De acuerdo con la ONUDD, estas cifras no permiten tener una “fotografía” completa de lo que sucede en el país en materia de trata de personas. Por tanto, resulta necesario complementar el análisis con estadísticas de otros “delitos de violencia”, tanto del fuero común como del federal, que podrían tener un vínculo con la trata de personas de tres formas: “i) porque son indicativos de la reclasificación del mismo por parte de los operadores de las normas jurídicas; ii) porque hablan de ambientes que son propicios para las actividades de los tratantes; o iii) porque sugieren la presencia de otras prioridades y retos operativos que podrían estar limitando la persecución del mismo” (ONUDD, 2014).

Los delitos que la ONUDD considera como “conexos o contextuales” a la trata de personas son: del fuero común, los homicidios dolosos; la violación y otros delitos sexuales; el lenocinio; los delitos contra menores de edad y el estupro. Mientras que, del fuero federal, lo son los delitos vinculados con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; con la Ley General de Población (desde 2011, Ley General de Migración); con la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y también aquellos vinculados contra la salud.⁹

El índice de vulnerabilidad ante la trata de personas¹⁰ realizado por el Centro de Estudios

y el cual señala que el 63% de quienes fueron víctimas de algún delito y acudieron a la autoridad (como el Ministerio Público o un policía cercano) está convencido de que no sirvió para nada.

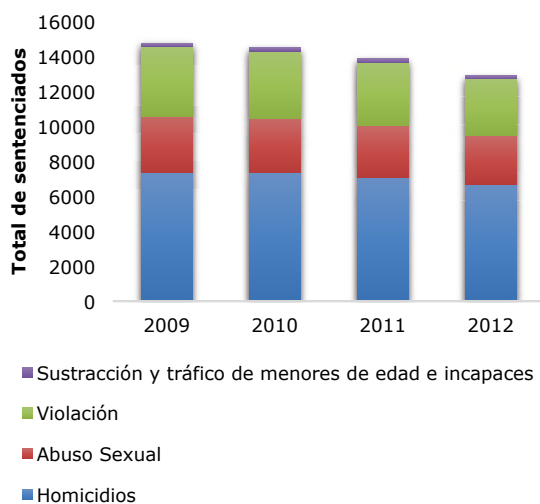
⁹ En el presente documento se señalan los grupos en los que la ONUDD clasifica a los delitos del fuero federal vinculados con la trata de personas, mismos que pueden ser consultados en el Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2014, publicado por la representación de este organismo en México en el mismo año.

¹⁰ Este índice se realizó a partir de la actualización del Índice Mexicano de Vulnerabilidad ante la Trata de Personas, realizado por el CEIDAS en 2010.

e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS, 2010) que se muestra más adelante, da cuenta de que una de las dimensiones que permiten dar visibilidad a las condiciones estructurales que posibilitan la trata es la existencia de sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes.

Al respecto, resulta alarmante la tendencia observada en la prevalencia de la mayoría de estos delitos durante los últimos años para los que se cuenta con información (2009–2012), con una muy marginal disminución en el número de sentenciados por los mismos, tal como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2. Trata de personas. Total de sentenciados por algunos de los delitos conexos o que pueden estar relacionados con la trata de personas (2009-2012)



Fuente: Estadísticas judiciales en materia penal 2009–2012, INEGI.

Ahora bien, el ODS 5 “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas” tiene en este contexto de violencia de género e impunidad un reto por demás complicado para cumplirse en 14 años. Cabe señalar que la meta 5.2 es congruente con el marco analítico que planteamos de las magnitudes y multidimensionalidad de las violencias. Esta meta estipula “eliminar todas las formas de violencia [de género]... incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (ONU, 2015).

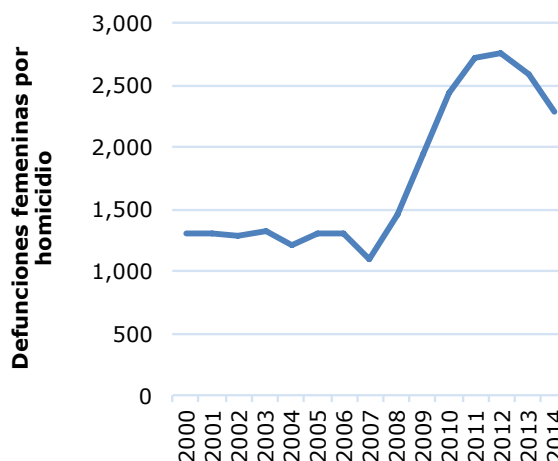
Teniendo en cuenta lo anterior, en México la

persistencia de una cultura de género marcada por la violencia obliga a diferenciar entre los homicidios, en tanto delitos conexos a la trata de personas, y los feminicidios, siendo estos últimos un delito que se perpetra contra las mujeres por el simple hecho de serlo. Así, los feminicidios constituyen la expresión más cruenta de la violencia hacia las mujeres.

Recientemente, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres) publicaron un informe nacional sobre la violencia feminicida que indicaba que durante el 2014 ocurrieron dos mil 289 feminicidios en el país o bien, seis cada día del mismo año. Para el periodo comprendido entre 1985 y 2014 el total acumulado fue de 47 mil 178 muertes de este tipo, es decir 1 mil 626 por año (INMUJERES–ONU Mujeres, 2016).

Como muestra el gráfico 3, entre los años 2007 y 2014 el número de feminicidios se ha incrementado en más del doble, siendo 2012 el año que registró el mayor número de ellos con 2 mil 761 defunciones, equivalentes a 7.5 diarias.

Gráfico 3. Trata de personas. Defunciones femeninas por homicidio (2000-2014)



Fuente: INMUJERES – ONUMujeres, (2016).

Estas cifras refuerzan la idea de que en México prevalece una cultura de género que se expresa a través de la violencia extrema contra las mujeres y mediante el ejercicio de

la masculinidad hegemónica. Según Connell (1997), la masculinidad hegemónica refleja la configuración de prácticas sociales y roles de género que garantizan la posición dominante de los varones y la subordinación de las mujeres, lo cual, a su vez, legitima la violencia hacia ellas.¹¹

Con base en lo anterior, podría decirse que, en México, la violencia extrema es un elemento constitutivo de la cultura de género, la cual se manifiesta a través de violencia feminicida, lo cual contribuye a explicar la posibilidad de un fenómeno social como la trata de personas. Por su parte, Szasz (2012) profundiza en el análisis en torno a la relación que la cultura de género guarda con los significados sobre la sexualidad heterosexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. La autora explica que existe una desigualdad de género “producida por la cultura sobre la sexualidad, como la atribución del deseo y la calidad de sujetos a los varones, la construcción de la sexualidad femenina en atención a las necesidades de los hombres y la estigmatización de las mujeres sexualmente activas” (Szasz, 2012)

Por lo anterior, se puede decir que la desigualdad de género es una condición fundamental de la violencia que se perpetra en contra de las mujeres en tanto que prevalece, por un lado, una noción de superioridad, dominación y control atribuida a lo masculino, la cual promueve conductas propicias para la explotación sexual de las mujeres y para su victimización en la trata de personas, y por otro, un contexto de violencias cotidianas y simultáneas en contra de las mujeres que las hace sumamente vulnerables ante la trata de personas.

Cabe entonces preguntarse sobre los grados de libertad que tienen los Estados para implementar acciones que logren alcanzar la meta 5.2 (eliminación de todas las formas de

violencia hacia las mujeres) al promover, en 14 años, un cambio sustantivo en esta cultura de género que claramente es determinante de las violencias que padecen las mujeres hoy en día.

Exclusión social y trata de personas

En el marco del ODS 16 relativo a la “promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la facilitación del acceso a la justicia para todos y la construcción a todos los niveles de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, en México se enfrenta una realidad social cada vez más proclive a la persistencia de la trata de personas y en general a la pandemia de violencias que engloba.

El documento Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas, señala que hay mayores probabilidades de “enganche” de las víctimas cuando éstas viven en entornos de protección fracturados, en los cuales ni las instituciones del Estado ni la comunidad ni las familias pueden ofrecer las garantías mínimas para evitar la violación del multicitado derecho al libre desarrollo de la personalidad (CNDH¹² & CEIDAS, 2009).

A partir del marco analítico de los “determinantes sociales¹³”, es posible identificar con mayor información la acumulación de condiciones que condiciones que determinan la probabilidad de ser víctima de la trata de personas en México.

Un ejemplo de lo anterior desde la dimensión del bienestar puede derivarse de los datos más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), donde solamente 24.6 millones de los 119.9 millones que habitan el país contaban con los elementos necesarios para acceder al bienestar (CONEVAL, 2015).

¹¹ La masculinidad hegemónica es una perspectiva de género que cuestiona la violencia y la situación de subordinación de las mujeres. Sin embargo, para Lagarde (2003), además de las mujeres, los niños y las niñas, la población LGBTTTI, las poblaciones indígenas y los pobres son sujetos a la opresión masculina pues no se adhieren al prototipo de masculinidad hegemónica.

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos

¹³ El acercamiento analítico “determinantes sociales”

fue propuesto en 2005 por la OMS a fin de explicar las condiciones que determinan la salud de las personas en función del contexto en el que nace, crecen y viven (OMS, 2005).

Las niñas, los niños y los adolescentes son uno de los grupos de la población más vulnerables frente a la trata de personas debido a que, por su edad y capacidad de auto defensa, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad que en México se ve agudizada ante la cotidianidad de la violencia, la desigualdad y la pobreza.

Las estimaciones del número niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas oscilan de los 16 mil a los 70 mil, considerando sólo la trata con fines de explotación sexual (CNDH, 2014), pues no existen cifras relativas a la trata con fines de explotación laboral u otros fines de explotación. Al respecto, cabe señalar los datos relativos al trabajo infantil que si bien, bajo determinadas circunstancias no está penalizado pues no necesariamente implica explotación o trata, sí expresa el hecho de que millones de familias se vean en la necesidad de que sus hijas e hijos se incorporen a actividades laborales a fin de complementar el ingreso y satisfacer sus necesidades básicas.

La meta 7 del ODS 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, estipula que se deberán “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

De acuerdo con el Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en 2013, de los 2.53 millones de niños y niñas que trabajaban en ese año, 172 mil lo hacían en jornadas de 35 horas semanales o más; 1.51 millones en actividades sin establecimiento fijo (de alta vulnerabilidad, pues lo hacían o bien en actividades agrícolas o bien en actividades de ambulante y en condición de informalidad); la mitad no asistía a la escuela; y 1.35 millones no recibía ingresos o los tenía por debajo de un salario mínimo (INEGI, 2013).

Por otro lado, la meta 2 del ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, mandata poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.

Sin embargo, de acuerdo con el Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana (de seis a once años) (Fuentes, 2015a), “México ha sido considerado desde hace muchos años como un país con altos niveles de violencia contra niñas y niños”. Las defunciones violentas (accidentes, suicidios y homicidios) constituyen un indicador síntesis del grado de incumplimiento del derecho de los niños y las niñas de vivir una vida libre de maltrato y violencia.

Al respecto, entre el 2005 y el 2014 se registró un promedio anual de 10 mil 222 defunciones de niños, niñas y adolescentes entre los cero y los 19 años de edad, es decir un promedio anual de 1 mil 22 defunciones de este tipo, cifra equivalente a 2.8 decesos diarios por estas causas (INEGI, 2016c).

Lograr ambas metas supone un desafío mayor al considerar el contexto de vulnerabilidad en el que vive la mayoría de la niñez mexicana, pues en sentido estricto, México sigue siendo un país inapropiado para la niñez. (Fuentes, 2015b). En lo que a pobreza se refiere, por ejemplo, de acuerdo con el Coneval mientras que el 42.3 por ciento de la población mayor de 18 años es pobre, entre la población menor de 18 años lo es el 53.9 por ciento (CONEVAL, 2015).

El resto de las dimensiones que llevan a formar un entramado de interacciones en torno al problema de la trata se presenta en un índice de vulnerabilidad que sintetiza en seis dimensiones a nivel estatal. Su objetivo es con una medida de factores contextuales que incrementan los riesgos que enfrentan los grupos de más alta vulnerabilidad (niños, adolescentes y mujeres) de ser víctimas de este tipo de violencia.

Índice de vulnerabilidad ante la trata de personas

La motivación de crear un índice de vulnerabilidad ante la trata de personas tiene como elementos el poder superar las dificultades de medir la magnitud de la trata de personas de una forma directa, en parte por la falta de estadísticas sobre el delito, y el poder mostrar la complejidad del fenómeno al presentar las complejas interacciones que existen entre dimensiones.

Se parte de un ejercicio por actualizar el Índice Mexicano sobre la vulnerabilidad ante la Trata de Personas (CEIDAS, 2010), el cual representa un esfuerzo pionero en la medición del riesgo de convertirse en víctima de trata de personas en México. Asimismo, se actualizaron las variables originalmente propuestas, y se incorporaron nuevos indicadores.

El índice ofrece una visión sobre la complejidad del problema desde una perspectiva desde el marco analítico de riesgos sociales. Lo anterior permite jerarquizar las entidades federativas en términos de los riesgos contextuales que apuntan a una mayor vulnerabilidad a la trata de personas.

Debe enfatizarse que lo que mide son los riesgos asociados a la vulnerabilidad, es decir, la posibilidad de convertirse en víctima, ya que las carencias sociales, la violencia, así como la pobreza en sus múltiples dimensiones y la falta de un entorno de seguridad generan situaciones que favorecen el aumento de las posibilidades de ser víctima de trata en la población considerada de alta vulnerabilidad (Phinney, 2009).

El índice no mide el grado de presencia del delito de trata de personas en las entidades federativas. Por lo cual no debe interpretarse como un instrumento para evaluar las acciones de política. Más bien, tiene la finalidad de encontrar mecanismos que permitan al Estado localizar los puntos críticos de riesgo y, a su vez, generar los instrumentos necesarios para el desarrollo de programas de prevención de riesgos para las posibles víctimas de trata en

México. Una entidad con alta vulnerabilidad no necesariamente la convierte en una entidad en donde la presencia del delito sea elevada. Lo mismo ocurre en los casos de baja vulnerabilidad, pues esto no significa que en esa entidad no exista la presencia del delito. De ahí la importancia en la distinción entre la existencia de condiciones contextuales que lleven a un aumento en el riesgo de ser víctima, y otra la comisión del delito *per se*.

El índice de vulnerabilidad se construyó a partir de tres grandes dimensiones que tienen un efecto en el individuo: i) acceso a la justicia; ii) bienestar; y iii) migración. Estas dimensiones agrupan indicadores tales como pobreza, falta de acceso a la justicia, rezago educativo, discriminación por género, violencia en el núcleo familiar, así como carencias de acceso a servicios básicos.

A su vez, el índice se compone de seis dimensiones (índices parciales):

1. La presencia generalizada de altos niveles de violencia social;
2. la presencia generalizada de pobreza y carencias sociales;
3. sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes;
4. precariedad económica y condiciones laborales de explotación;
5. presencia de migración interna o internacional; y
6. discriminación por género en el contexto del desarrollo humano.

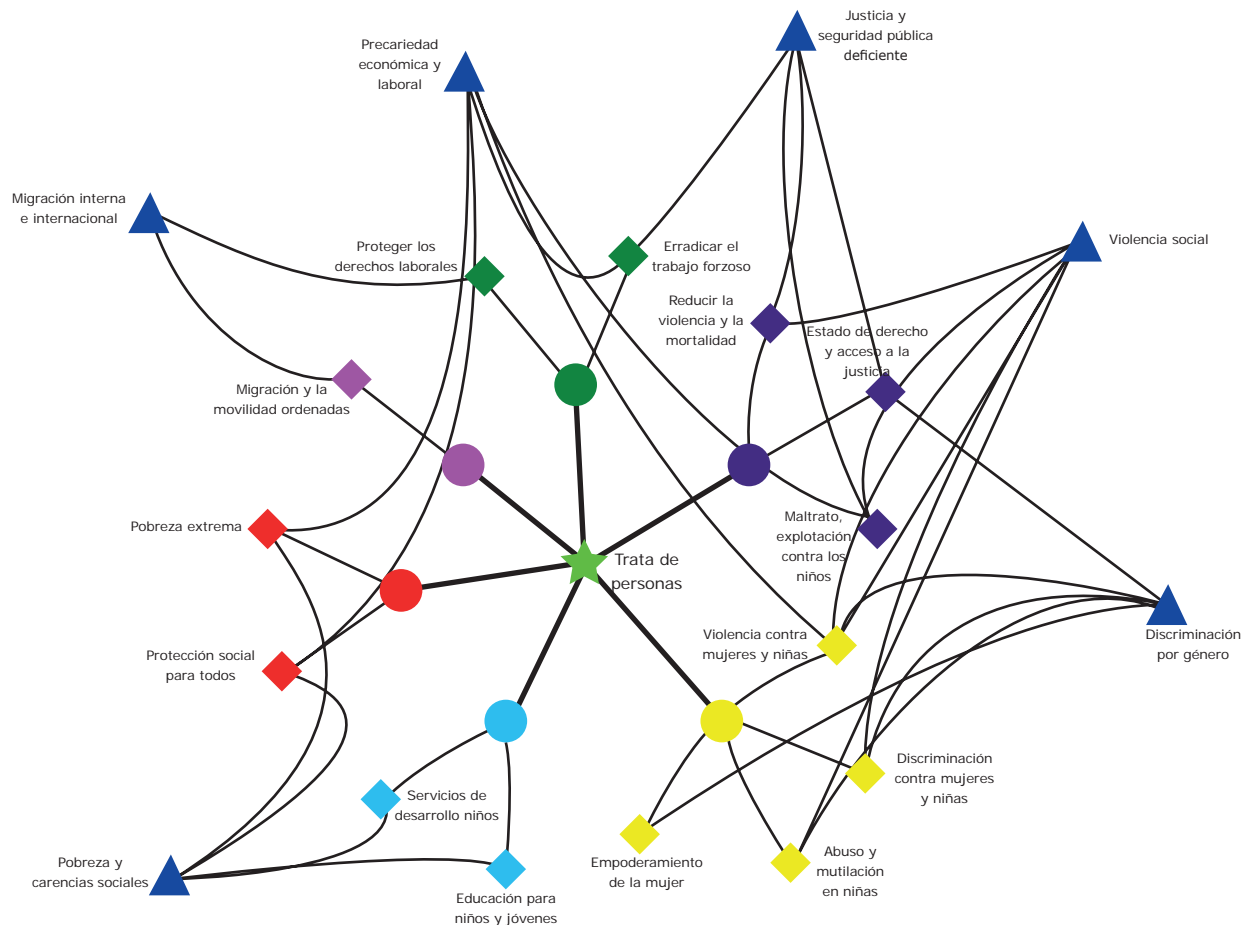
Cada dimensión está compuesta a su vez por 18 indicadores vinculados con derechos humanos fundamentales (educación, seguridad, no violencia, empleo digno, no discriminación, acceso a la justicia) que, al no estar plenamente garantizados generan mayores riesgos de ser víctima de trata. Por ejemplo, no todas las víctimas de trata son presa de redes de tratantes de personas,

existen casos donde son familiares quienes cometen este delito, de ahí que, al seleccionar los indicadores para la construcción del índice, se tomaron en cuenta aspectos como la violencia intrafamiliar, y la violencia de pareja como indicadores *proxy* a la trata de personas. En el anexo 1 “Selección de indicadores”, se puede consultar a detalle la composición de las dimensiones, su construcción y

características.

Existe una estrecha relación entre los ODS y las dimensiones del índice (figura 1). Esta correspondencia, surge de la interrelación entre los objetivos (círculos) y las metas (rombos) de los ODS —que están asociados a través de colores— y como estas (metas) a su vez se relacionan con más de una dimensión

Figura 1. Dimensiones de trata y ODS



Objetivos de Desarrollo Sostenibles

- 1** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- 4** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas
- 5** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- 8** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas
- 10** Reducir la desigualdad en y entre los países
- 16** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Fuente: Elaboración propia, (2016).

dentro del índice (triángulos), lo que confirma la profundidad del problema de la trata y como permea a las víctimas de este delito en varios niveles estructurales.

La inspección de la figura 1 da una idea de la complejidad entre las distintas interacciones entre las variables que componen el índice y su vinculación con los ODS. Como ejemplo, (figura 2) a la dimensión de violencia social, la cual está vinculada a los ODS 5 y 16, y a su vez a las metas 5.1 (Poner fin a la discriminación de mujeres y niñas), la meta 5.2 (Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas), la meta 5.3 (Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina), la meta 16.1 (Reducir todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad), la meta 16.2 (Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños) que a su vez se relaciona con la dimensión de discriminación por género que se vincula en tres metas (5.1,5.2,5.3), así como con la meta 16.3 (Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y

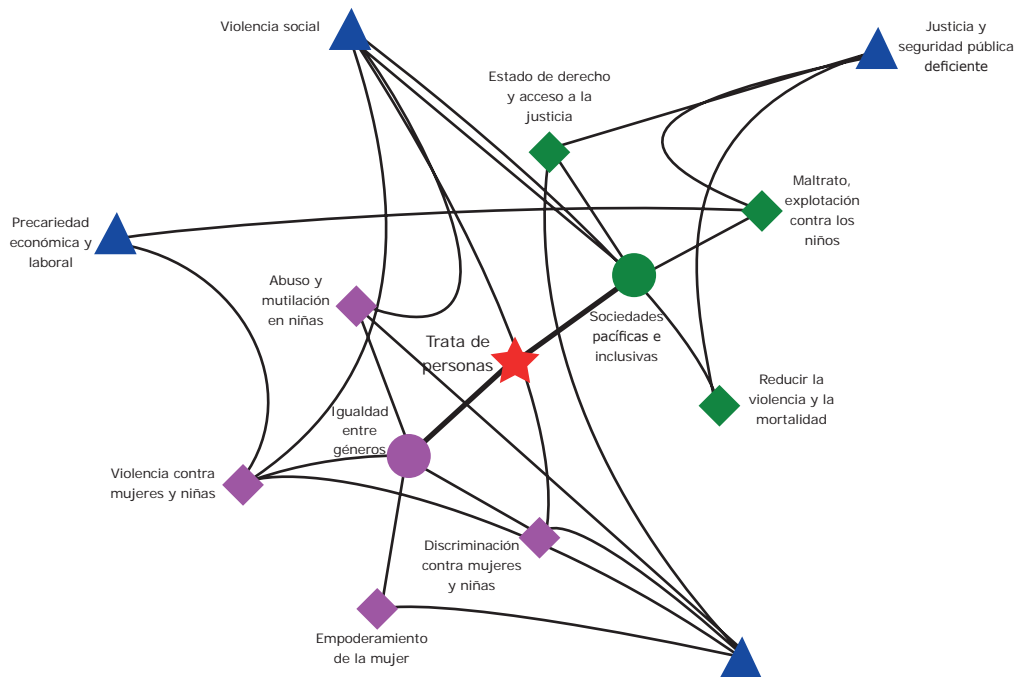
garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos) mismas metas que se relacionan con la dimensión de justicia y seguridad pública, (16.1,16.2 y 16.3) (ONU, 2015).

Las desigualdades expresadas tanto en los ODS como en el índice configuran un fenómeno que fractura el adecuado desarrollo de los individuos y que ocasiona una desigualdad extrema acompañada de una sistemática violación de derechos humanos fundamentales, de ahí la necesidad de una adecuada identificación de los determinantes de la trata.

En el ejemplo anterior, observamos como todos estos riesgos se conectan en algún momento, —ya sea vía objetivo-meta, meta-dimensión— y la conjunción de dos o más factores o dimensiones eleva las posibilidades de convertirse en víctima.

Para la construcción de los índices se utilizó el método multivariado de análisis factorial con estimación de máxima verosimilitud. Los puntajes factoriales obtenidos en el análisis muestran la contribución de cada variable en la categoría correspondiente. Se recurrió a

Figura 2. Dimensiones de violencia social y ODS



Fuente: Elaboración propia, (2016).

esta técnica multivariada puesto que permite calcular cada uno de los índices para las 32 entidades federativas.

Los resultados obtenidos se ordenan en valores que van de cero a cien. Cero es el límite inferior de riesgo y cien el valor de mayor riesgo (anexo 2).

Los resultados de la estimación muestran (mapa 1) una alta heterogeneidad estatal en el primer acercamiento de la distribución geográfica por estado con intervalos iguales.

Algunos estados del sureste y del bajo, como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí presentan los mayores niveles de vulnerabilidad. En cada una de las dimensiones presentan puntajes por arriba de la media, sobre todo aquellas que tienen que ver con pobreza, precariedad laboral y brecha de desigualdad de género.

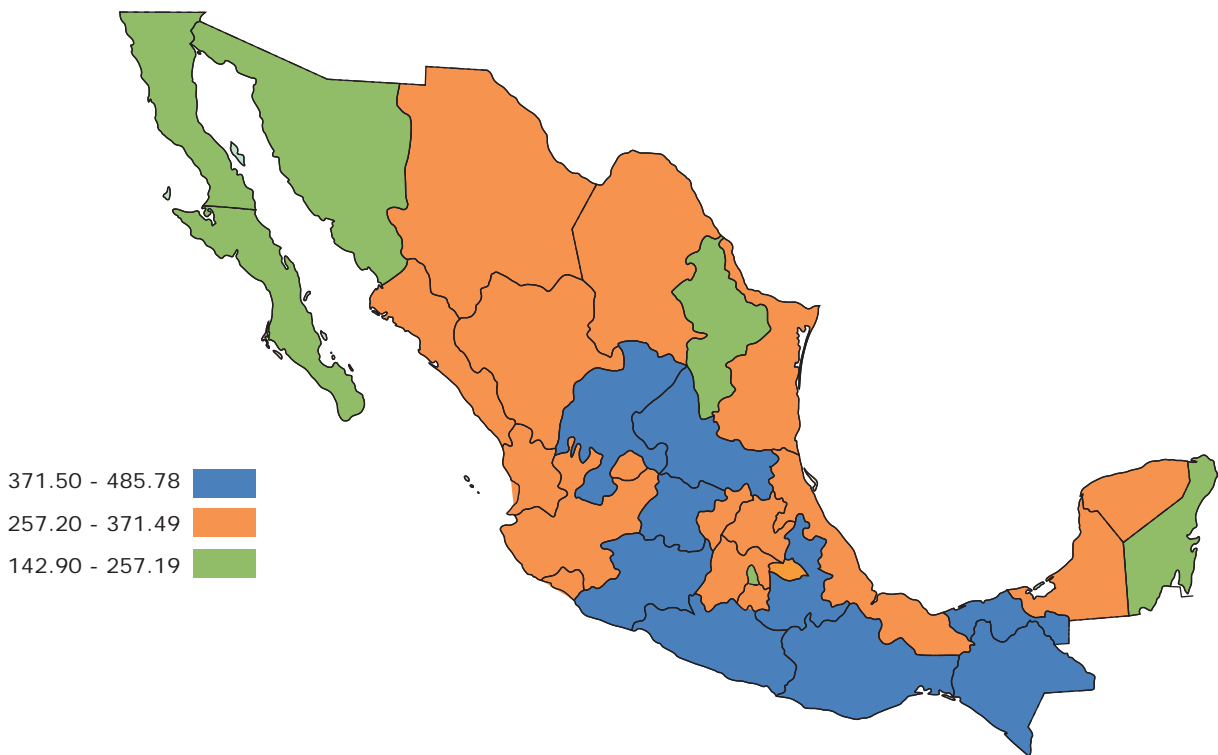
Al mismo tiempo se observa que los estados del noroeste del país presentan un

bajo riesgo de vulnerabilidad (Baja California, Baja California Sur y Sonora). En parte, esto se explica porque los puntajes obtenidos en violencia social, pobreza y brecha de género resultaron bajos.

En la zona centro del país se ve a la Ciudad de México con vulnerabilidad baja, probablemente como resultado de la concentración de infraestructura y un mayor acceso a los servicios, lo cual contribuye a reducir considerablemente los riesgos. En el cuadro 2 podemos observar cada dimensión y los estados que ocuparon los valores máximos y mínimos.

En el cuadro A3 (anexo 3) se presentan los puntajes obtenidos a nivel estatal para cada una de las dimensiones, donde se puede ver con claridad cuáles son las que afectan en mayor o menor medida a cada entidad. Estos resultados son un primer insumo que permitirá evaluar de manera directa los riesgos que cada entidad enfrenta en materia de prevención del delito de la trata de personas.

Mapa 1. Índice de Trata



Fuente: Elaboración propia, con los datos obtenidos en el cálculo del índice. Con intervalos iguales.

Cuadro 2. Principales Estadísticos Descriptivos

	Índice	Violencia Social	Pobreza y carencias sociales	Justicia y seguridad	Precariedad económica	Migración	Índice Brecha IDH-IDG/IDH
media	332.03	48.48	45.62	61.07	53.38	72.30	51.18
mediana	334.65	42.55	41.35	63.19	54.73	77.65	51.74
1 cuartil	270.09	30.02	28.93	44.93	30.41	66.21	36.78
3 cuartil	392.07	67.92	57.78	80.75	75.71	85.72	68.20
desviación estandar	88.90	25.17	23.52	24.40	28.04	22.96	25.31
rango intercuartilico	121.98	37.90	28.85	35.82	45.31	19.51	31.42
máximo	Guerrero	Queretaro	Chiapas	México	Colima	Guanajuato	Guerrero
mínimo	Baja California Sur	Sinaloa	Ciudad de México	Yucatán	Chihuahua	Baja California Sur	Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del cálculo de las dimensiones, (2016).

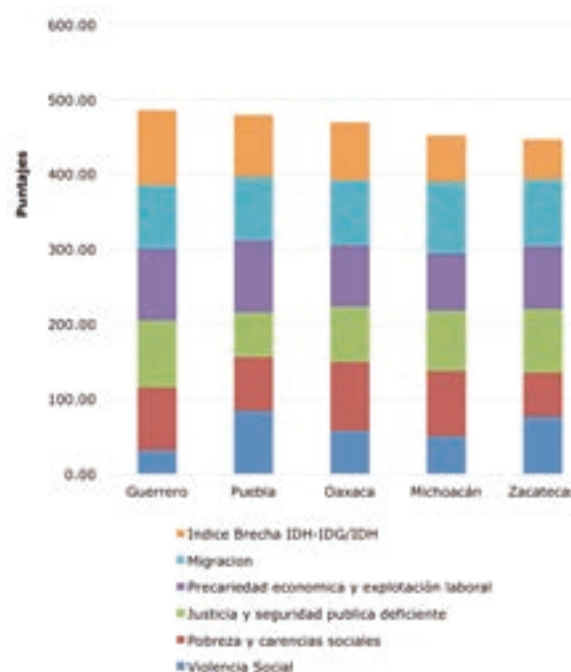
Este primer acercamiento permite visualizar geográficamente los estados donde los riesgos de ser víctima son mayores. Sin embargo, es posible complementar el análisis al estimar por medio de análisis de clases latentes, grupos de estados según categorías de riesgos.

Según su incidencia de riesgo, las 32 entidades federativas se agruparon en tres estratos: i) vulnerabilidad alta; ii) vulnerabilidad media; y iii) vulnerabilidad baja.

El análisis muestra (mapa 2) que los estados del sureste del país son los que presentan la mayor vulnerabilidad, pero también algunos estados del centro y del bajío, como Puebla, Guanajuato y Zacatecas. De las 32 entidades federativas, sólo en ocho el riesgo de convertirse en víctima de trata de personas es elevado. Mientras que sólo dos entidades presentaron un riesgo bajo: Baja California Sur y Quintana Roo. Vale mencionar que se trata de dos entidades con altos flujos turísticos y, por tanto, no están exentas de padecer el delito. El resto de los estados, incluida la Ciudad de México, registraron una vulnerabilidad media. No obstante, San Luis Potosí, Tabasco, Nayarit, Tlaxcala, Durango, Estado de México, Hidalgo y Coahuila presentaron puntajes por arriba de la media nacional lo que en algún momento pudieran elevar su categoría a una alta vulnerabilidad.

En el gráfico 4 y el cuadro 3 se observa que el estado de Guerrero presenta el mayor puntaje de la suma de los índices parciales. Destaca el valor de 100 obtenido en el Índice de Violencia Social, acompañado de altos puntajes en cuatro de los cinco índices restantes.

Gráfico 4. Índice de trata. Estados con mayor puntaje en las sumas del índice de vulnerabilidad



Fuente: Elaboración propia, los datos mostrados son para los cinco estados en cuyas sumas mostraron el mayor puntaje en cada uno de los seis índices parciales, (2016).

Cuadro 4. Puntaje total para los cinco estados con menor puntaje en el Índice de Vulnerabilidad

Estado	Suma	Brecha
Sonora	241.17	-90.86
Quintana Roo	203.18	-128.85
Ciudad de México	198.86	-133.17
Baja California	180.48	-151.55
Baja California Sur	141.47	-190.56
media	332.03	

Fuente: Elaboración propia, la brecha se obtiene de restar la media a la suma por estado, entre más negativo el valor de la brecha menor vulnerabilidad.

Los otros cuatro estados presentan condiciones similares, con la excepción de la dimensión de “migración” donde se presentó una alta puntuación no solo en estos estados, sino en la mayoría de los 32 estados con una media de 72.30, lo cual sugiere una alta movilidad migratoria tanto dentro, como fuera del país.

En general estos estados presentaron un nivel más homogéneo en cuanto a las dimensiones, con la excepción de la Ciudad de México que registro resultados heterogéneos, por ejemplo, en la dimensión de “Seguridad y Justicia deficiente” obtuvo un puntaje de 80.51, mientras que en “Pobreza y carencias sociales” un valor de cero.

Para los cinco estados la suma de las dimensiones estuvo por debajo de la media nacional de 332.03 lo cual es un resultado positivo.

De la estimación del índice de vulnerabilidad ante la trata de personas puede señalarse a manera de síntesis que la alta heterogeneidad encontrada entre estados da cuenta de la necesidad de plantear políticas de disminución de riesgos diferenciadas para cada estrato. En particular, cabe señalar que son las carencias económicas el factor que mayormente incide en un incremento en el riesgo de ser víctima de trata. Lo anterior pone de nueva cuenta el sureste del país como una región donde se acumulan las vulnerabilidades.

Sin embargo, no deben pasarse por

alto el resto de las dimensiones medidas al analizar la vulnerabilidad a nivel estatal. Lo que debe enfatizarse es la necesidad de formular mejores instrumentos de recolección de información, que logren medir el nivel municipal, para tener una mejor precisión en la medición, y eventualmente contar con información de calidad sobre la incidencia de este problema social.

Por último, cabe señalar que el índice apunta en el mismo sentido que los ejercicios de prospectiva de los capítulos: La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030; y La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México; de este informe. Estos capítulos apuntan a que sin crecimiento económico no existirán las condiciones necesarias para conseguir al 2030 las metas en los niveles de pobreza y desigualdad. En términos de conseguir las metas propuestas en los ODS, el margen de maniobra de las políticas públicas para abatir la trata se ven disminuidas al considerar que no se cumplirá una de las condiciones necesarias identificadas en el índice. Igualmente, la lectura de una perpetuación de la desigualdad en México desde una visión del poder, no augura que para 2030 se logre un cambio cultural en las desigualdades de género y en el acceso efectivo a la justicia.

Viabilidad y condicionantes de cumplimiento de metas

La trata de personas constituye un fenómeno que compromete el cumplimiento de la ADS 2030 por parte del Estado mexicano pues, como se señaló antes, implica una ruptura en los fundamentos del modelo de desarrollo en sí mismo.

Existen al menos tres barreras clave que, de no llevar a cabo las acciones necesarias para enfrentarlas, mermarán cualquier esfuerzo (legislativo y de política pública) que se intente llevar a cabo para enfrentar este fenómeno.

La primera barrera, es la desigualdad en el

acceso justicia; una de las mayores carencias a las que se enfrenta la mayor parte de la población y que hasta ahora permanece excluida de las mediciones de bienestar que se han construido. De ello da cuenta el dato antes señalado relativo a la proporción de delitos que son denunciados en el país: tan sólo 8 de cada 100 (Fuentes, 2016).

Este elemento está asociado con la crisis de confianza que prevalece hacia las instituciones públicas y que se manifiesta en un ánimo de incertidumbre cada vez más generalizado, así como en un creciente cuestionamiento a la democracia como la mejor forma de gobierno posible. De acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2015, México es el país con menor nivel de satisfacción con la democracia con un 19% de satisfacción frente a un 37% de la región (Latinobarómetro, 2015).

La segunda barrera, igualmente incluida en el ODS 16, es la relativa a la insuficiente capacidad de la arquitectura institucional para dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 1 constitucional respecto de la obligación del Estado de reconocer y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de toda la población.

En este sentido, el desafío es de la mayor magnitud al considerar el desolador escenario que hoy se enfrenta: una economía que permanece estancada; una insuficiente generación de empleos y una profunda precariedad en los pocos que se generan (en México, 6 de cada 10 personas que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada trabajan en condiciones de informalidad); y una prevalencia de ingresos muy bajos para la mayor parte de la población (el 60% de quienes trabajan gana tres salarios mínimos o menos) (INEGI, 2016b).

La tercera barrera remite a la ausencia de un marco jurídico eficaz que permita la implementación de políticas públicas adecuadas y pertinentes para prevenir, sobre todo a quienes son más vulnerables, frente a este delito y para llevar a cabo sanciones correctas. El desafío en esta materia es

mayor, lo cual exige una mayor dedicación de esfuerzos a la promoción de la investigación desde la academia y a un trabajo más coordinado entre el sector público y todos aquellos que trabajan desde distintos ámbitos en torno a este delito.

Como ya se señaló, la trata de personas constituye el extremo de todas las violencias, cuestión que impone dos tareas fundamentales de cara al cumplimiento de los ODS 2030; en primer lugar, la necesidad de reconocer a la trata como la forma de violencia extrema a fin de evidenciar que su prevención y erradicación sólo será posible si se enfrenta al conjunto de violencias que la preceden y propician.

En segundo lugar, la urgencia de comprender que poco se podrá hacer frente a la trata sin enfrentar simultáneamente a sus determinantes sociales y las barreras que impiden llevar a cabo acciones efectivas contra ella, específicamente la relativa a la imposibilidad de acceder a la justicia. Una tarea que evidentemente llevará más tiempo que las metas que se proponen en los ODS 2030.

Migración de retorno, desplazados internos y migración en tránsito: riesgos sociales

La migración es un fenómeno social dinámico, puesto que sus patrones y tendencias se transforman y evolucionan por lo regular en respuesta a los cambios en la política migratoria de los países receptores. También es un proceso social que además de involucrar a un número significativo de individuos, familias, comunidades y regiones, genera riesgos y situaciones de vulnerabilidad que interfieren con el ejercicio de los derechos humanos.

A partir de la declaración número 29 en la ADS 2030 para el Desarrollo Sostenible respecto a la migración, en esta sección se analizan los riesgos sociales, en términos de violación de derechos humanos, relacionados

con tres aspectos sobresalientes del fenómeno migratorio en México: i) la migración de retorno; ii) los desplazados internos y la migración forzada; y iii) los migrantes en tránsito por el territorio nacional.

Entre 2005 y 2010 hubo cambios fundamentales en los patrones y las tendencias de la movilidad entre México y EUA. Un ejemplo clave es la migración de retorno (Giorguli, Angoa & Villaseñor 2014). Por otra parte, la violencia vinculada con el narcotráfico y crimen organizado desencadenó una crisis de seguridad pública nacional que ha resultado en el desplazamiento interno y la migración forzada de un sector importante de la población (Benavides & Patargo, 2012; Durin, 2012). Además, la ubicación geográfica de México, específicamente la frontera entre México y Estados Unidos y la línea fronteriza con Guatemala y Belice, ha colocado al país como ruta obligada para un número importante de migrantes, en su mayoría centroamericanos, que transita por el territorio nacional para llegar a Estados Unidos.

Por lo anterior, el nuevo escenario migratorio y de movilidad territorial en México hace explícitos varios retos en términos de riesgos sociales a los que están expuestos desplazados internos y migrantes (en tránsito y de retorno) y a los que habrá que responder desde los organismos gubernamentales correspondientes a través de una agenda de política pública ampliada, inclusiva y focalizada a los grupos más vulnerables, concretamente niños, adolescentes y mujeres.

Los Riesgos Sociales de la Migración de Retorno

La migración de retorno es un fenómeno relativamente reciente. En el año 2000, el número de migrantes retornados fue de 267,150, mientras que en 2010 tuvo un incremento de más del 200 por ciento, esto es 825,609 personas retornadas. Además, hubo variaciones según sexo: para los varones migrantes de retorno se registró un aumento

de 242 por ciento, mientras que para las mujeres fue de 148 por ciento (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015).

Cabe señalar la importancia del retorno de niños y niñas de entre 5 y 9 años, población que en 2010 registró una tasa de 140 retornados por cada mil mexicanos y mexicanas residentes en Estados Unidos en esas edades, mientras que en 2000 fue de cien por cada mil. Es probable que el incremento en las tasas de retorno para los grupos etarios de 5 a 9 se encuentre vinculado con el regreso de sus padres (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015).¹⁴ Asimismo, es importante remarcar la existencia de un ligero incremento en las tasas de retorno en los grupos etarios de 10 a 14 y de 15 a 19 años.¹⁵

Dado que un número importante de migrantes de retorno son niños y adolescentes conviene preguntarse aspectos referentes a su proceso de reinserción en el sistema educativo en México. Primero, desde una perspectiva de acceso efectivo a la educación ya que la ley obliga a que asistan a la escuela y que finalicen su educación media (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015); segundo, porque la reinserción y el desempeño escolar de niños y adolescentes que retornan de Estados Unidos puede verse afectado por el proceso de integración en México, las características sociodemográficas de los hogares en cuales se reinsertan (Aguilar, 2014) y las trabas administrativas que enfrentan los niños y adolescentes que retornan para acceder a la educación (Giorguli, Angoa & Villaseñor, 2014); y tercero, porque el no ejercicio de su derecho a la educación puede tener implicaciones en sus posibilidades futuras de

14 El gráfico que muestra las tasas de retorno de la población mexicana procedente de Estados Unidos, por grupos de edad y sexo, 2000 y 2010. Tasas por mil, se encuentra en la página 82 (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015).

15 Con respecto a las tasas de retorno por grupos de edad y sexo, las probabilidades de retornar a México de acuerdo con los grupos de edad en el 2000 y 2010, es notable un incremento en los grupos etarios de 20 a 24, de 25 a 29 y de 30 a 34 años. Es decir, en las edades productivas y reproductivas. Para los varones, en 2010 la tasa de retorno se duplicó y hasta casi se triplicó entre los grupos etarios que van de los 20 a 54 años. Por otra parte, para las mujeres las probabilidades de retornar tuvieron un incremento significativo en los grupos de edad de 30 a 34, de 35 a 39, de 40 a 44 y de 45 a 49 años. (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015).

movilidad social ascendente.

El cuadro 5 muestra el porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que asisten a la escuela por tres grupos etarios: de 6 a 11, de 12 a 14 y de 15 a 24 años. En el grupo de 6 a 11 años, el porcentaje de niñas y niños no retornados que no asisten descendió entre 2000 y 2010, de 4.3 a 3.5 por ciento y de 4.2 a 3.1 por ciento, respectivamente. Por el contrario, en el caso de las y los niños retornados, este porcentaje se incrementó: de 4 a 4.9 para ellos y de 3.5 a 6 para ellas. En cuanto al grupo de 12 a 14 años la situación es distinta: en todos los casos ha disminuido la proporción de adolescentes que no asisten a la escuela. Sin embargo, ser niño, adolescente o joven retornado sigue siendo una barrera, sobre todo para las mujeres.

El grupo de jóvenes entre 15 y 24 años tiene niveles de no asistencia mucho mayores que los grupos precedentes, probablemente como resultado de su inserción en el mercado laboral. No obstante, persisten las brechas en relación con la condición de migración. Por ejemplo, en 2010 los varones retornados de entre 15 y 24 años que acudían a la escuela

representan el 12.8 por ciento con respecto a los no migrantes, con el 41.6%; en el caso de las mujeres la relación es de 30.3 y 40.6%, respectivamente (cuadro 5).

Como se mencionó anteriormente, el grupo etario de 5 a 9 años registró tasas elevadas de retorno, pero también dificultades para su reinserción escolar. Las dificultades para reinsertarse en ámbito escolar probablemente resultan de que los primeros años de socialización los vivieron en Estados Unidos: una cultura diferente y con un idioma distinto, lo cual obstaculiza la integración escolar. A su vez, esto generaría discriminación, maltrato y situaciones de depresión en los niños y niñas. Además, existen factores institucionales que obstruyen su incorporación a la escuela, tales como la exigencia de actas de nacimiento, constancias de estudio en el exterior u otros requisitos administrativos con los que los padres no pueden cumplir. Estas trabas vulneran el derecho a la educación en la niñez retornada (Gandini, Lozano-Ascencio & Gaspar, 2015).

En México ser niño, adolescente o joven migrante de retorno es un atributo individual

Cuadro 5. Distribución porcentual de la población de 6 a 24 años, por sexo, condición de migración y asistencia escolar, 2000 y 2010

Sexo y condición de migración	6 a 11				12 a 14				15 a 24			
	2000		2010		2000		2010		2000		2010	
	Asistencia escolar		Asistencia escolar		Asistencia escolar		Asistencia escolar		Asistencia escolar		Asistencia escolar	
	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste
Varones												
Población migrante de retorno	96.0	4.0	95.1	4.9	87.0	13.0	92.7	7.3	12.4	87.6	12.8	87.2
Población no migrante	95.7	4.3	96.5	3.5	87.1	12.9	91.2	8.8	34.6	65.4	41.6	58.4
Mujeres												
Población migrante de retorno	96.5	3.5	94.0	6.0	81.0	19.0	84.6	15.4	22.7	77.3	30.3	60.7
Población no migrante	95.8	4.2	96.9	3.1	85.1	14.9	91.6	8.4	31.7	68.3	40.6	59.4

Fuente: Información tomada de Gandini, L., Lozano-Ascencio, F. y Gaspar, S. (2015), El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos. México: CONAPO, con base en INEGI, Muestras del XII Censo de Población y Vivienda 2000 y del Censo de Población y Vivienda 2010

El estado del marco jurídico nacional en materia de trata de personas

A pesar de que el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas¹ fue adoptado por la comunidad internacional en el 2000, éste fue ratificado por el Estado mexicano hasta el 2003 y no fue sino hasta principios del 2007 que la trata fue tipificada como delito a través de su incorporación al Código Penal Federal, y hasta finales del mismo año que se promulgó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CNDH, 2014).

Esta Ley fue abrogada cinco años después dando paso a la Ley General para Prevenir, Reprimir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, Ley que entró en vigor el 15 de junio de 2012.²

Por mandato de esta Ley las legislaturas de cada una de las 32 entidades federativas están obligadas a armonizar sus legislaciones con ella. No obstante, después de cuatro años, el proceso de armonización sigue incompleto y avanza muy lentamente.

De acuerdo con el Observatorio Legislativo en materia de Trata de Personas de la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM, y como se muestra en el cuadro 5, de las 32 entidades federativas tan sólo 14 están armonizadas con la Ley General; cinco están parcialmente armonizadas y 13 permanecen sin armonizar.

1 Este Protocolo es uno de los tres instrumentos facultativos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, adoptada en el 2001 por convocatoria de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Este Protocolo, conocido también como el Protocolo de Palermo por haberse firmado en la ciudad italiana con el mismo nombre, constituye el principal instrumento internacional en la materia y su propósito fundamental fue establecer un tipo penal de la trata a fin de constituir un referente jurídico para que los Estados parte pudieran desarrollar legislaciones dirigidas, sobre todo, a sancionarla. En ese sentido, se trata de un instrumento de carácter esencialmente punitivo, en tanto que pondera un enfoque de seguridad respecto de la trata sobre uno de derechos humanos.

2 Actualmente, hay en el Senado de la República una iniciativa para reformar la Ley General atendiendo a los cuestionamientos en torno a su eficacia y a la criminalización que hace hacia las y los trabajadores sexuales.

Cuadro 6. Armonización legislativa nacional en materia de trata de personas

Entidades federativas armonizadas de conformidad con la ley general vigente sobre los delitos en materia de trata.					
SIN ARMONIZAR		PARCIALMENTE ARMONIZADA*		ARMONIZADA	
1	Aguascalientes	1	Campeche	1	Baja California
	Ni ley Ni código		Solo Código que remite a la Ley General		Ley 2013
2	Baja California Sur	2	Chihuahua	2	Ciudad de México
	Ni ley Ni código		Solo Código que remite a la Ley General		Ley 2014
3	Chiapas	3	Guanajuato	3	Coahuila
	Ni ley Ni código		Ley 2014 y Código con tipos penales		Ley 2012 y Código con tipos penales
4	Guerrero	4	San Luis Potosí	4	Colima
	Ley 2011		Ley 2011 y Código con tipos penales		Ley 2013 y Código con tipos penales
5	Hidalgo	5	Tlaxcala	5	Durango
	Ley 2013 y Código con tipos penales		Ley 2011 y Código con tipos penales		Ley 2012
6	Morelos			6	Estado de México
	Ni ley Ni código				Ley 2013
7	Nayarit			7	Jalisco
	Ley 2011				Ley 2012
8	Nuevo León			8	Puebla
	Ley 2010				Ley 2012 y Código con tipos penales
9	Oaxaca			9	Querétaro
	Ley 2012				Ley 2013
10	Sinaloa			10	Quintana Roo
	Ley 2011				Ley 2014
11	Sonora			11	Tamaulipas
	Ley 2011 y Código con tipos penales				Ley 2014
12	Tabasco			12	Veracruz
	Ley 2009				Ley 2013
13	Yucatán			13	Zacatecas
	Ley 2011 y Código con tipos penales				Ley 2015
				14	Michoacán
					Ley 2015 y Código con tipos penales
	13		5		14

*La categoría parcialmente armonizada, da cuenta de los trabajos realizados por las entidades Federativas con el objeto de armonizar conforme a la ley general, sin llegar a este Resultado. En estricto serían entidades federativas sin armonizar.

Fuente: Observatorio Legislativo en materia de Trata de Personas, actualización al 16 de julio de 2016.

poco favorable y que se advierte en el ámbito escolar, puesto que hay una mayor propensión a estar fuera de él. Esto requiere atención especial no sólo porque pone en evidencia el vínculo entre el curso de vida y la condición de vulnerabilidad, sino también porque el derecho a la educación es un principio universal que no está siendo garantizado entre los niños y adolescentes de retorno en la medida en que se anteponen otro tipo de exigencias, por ejemplo, la posesión de documentos. Es evidente que las dificultades de integración social y educativa en la infancia de estas personas pueden tener consecuencias graves a lo largo de toda su vida (PNUD,¹⁶ 2014).

Los Riesgos Sociales del Desplazamiento Interno y la Migración Forzada

En México, el desplazamiento interno y la migración forzada no son fenómenos recientes.¹⁷ Sin embargo, la estrategia de seguridad implementada durante el sexenio 2006-2012, la cual se basó en una política de enfrentamiento abierto y en el uso de operativos en los que participaron el ejército mexicano, la marina nacional y las policías locales resultó en el recrudecimiento de la lucha por rutas de distribución de drogas entre los carteles, pero también en la fragmentación de estos últimos generando la proliferación de pequeñas células delictivas luchando entre sí por el control de territorio en el país (Rubio, 2014).

Los nuevos escenarios de violencia que involucran homicidios, desapariciones forzadas, extorciones, amenazas, asaltos y robos, cobro de cuotas de piso, desalojos arbitrarios, niños y adolescentes que se niegan a formar parte de bandas criminales o bien, que han salido de las mismas, trata de personas y la violación sistemática de los

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

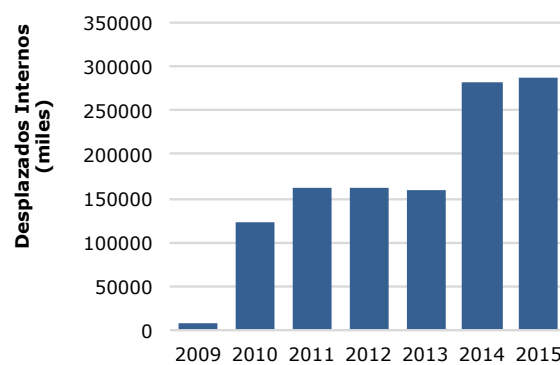
¹⁷ Se tiene registro de que este proceso comenzó en los años 70 como resultado de conflictos religiosos, particularmente entre católicos y minorías de indígenas protestantes; conflictos comunales; y disputas por tierras y otros recursos naturales. En la década de los 90, el levantamiento del ejército zapatista en Chiapas también propició un desplazamiento interno importante en el país (Benavides & Patargo, 2012; Rubio, 2014).

derechos humanos, además de sensaciones de desesperanza e impotencia ante un clima de corrupción e impunidad en buena parte del territorio nacional, han propiciado el desplazamiento interno de sectores de la población mexicana (Rubio, 2014).

En México, las escasas investigaciones que analizan la relación causal entre desplazamiento interno y violencia constata que entre 2005 y 2010 la migración forzada aumentó de manera significativa (Ríos, 2014; Flores & Villarreal, 2015).

De acuerdo con El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), en 2015 había en México un total acumulado de 287,000 desplazados internos por violencia y otros conflictos (gráfico 6). Dicho de otro modo, entre 2014 y 2015 se registraron 6,000 desplazados internos. Cabe señalar que en 2010 y 2011 se registraron los mayores números de desplazados internos, esto es 115,000 y 26,500 respectivamente, quizás como consecuencia de los enfrentamientos entre los cárteles del narcotráfico, la respuesta militar del gobierno y la violencia generalizada que todavía se vive en el país.

Gráfico 6. Migración . Número Total de desplazados internos por violencia y otros conflictos (México)

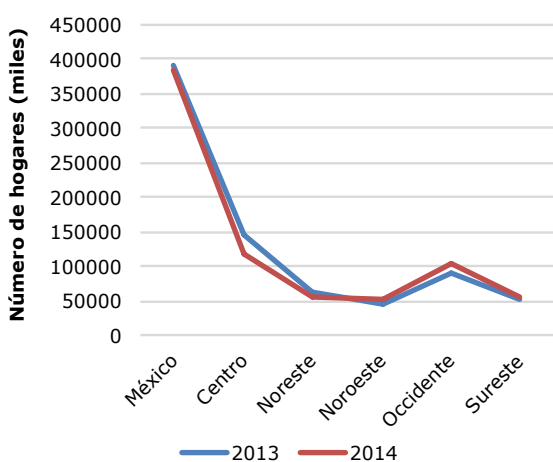


Fuente: Elaboración propia con base en información del Centro de monitoreo de Desplazamiento interno (IDMC por sus siglas en inglés)

Otra fuente de información, como la Envepe (INEGI, 2014 y 2016a) indican que

con respecto a 2013 y a nivel nacional, en 2014 el número total de hogares que optaron por cambiarse de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia fue ligeramente menor.¹⁸ Sin embargo, en la región occidental de México¹⁹ el número de hogares que optaron por cambiarse de vivienda o lugar de residencia fue mayor en 2014 (gráfico 7).

Gráfico 7 Migración. Número de hogares que optaron por cambiarse de vivienda o lugar de residencia ya sea de manera planificada o abrupta para protegerse de la delincuencia por regiones (ENVIPE 2014 y 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, 2015.

En México, un acercamiento al perfil sociodemográfico de esta población permitiría conocer más sobre los riesgos sociales a los que los que están expuestos niños, adolescentes y sus familias. No obstante, algunos riesgos sociales podrían ser el deterioro en su bienestar y condición de vida incrementando su vulnerabilidad y excluyéndolos de recursos democráticos y ciudadanía (Buendía & Stollbrock, 2007) y, en consecuencia, del ejercicio de su derecho a la inserción social. La pérdida de activos

18 En los últimos cinco años, INEGI ha desarrollado nuevas encuestas que captan información sobre seguridad pública y violencia, por ejemplo, la EnviPE e incluso, la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014* (ENADID) (Cedillo & Granados, 2016).

19 Esta región incluye los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Zacatecas y Querétaro.

como la vivienda o la tierra podrían generar contextos de pobreza y desigualdad (Fleury, 2007; Ruscheinsky & Nina, 2013) provocando su incorporación temprana al mercado laboral sin terminar ciclos educativos y sin capacitación profesional. Asimismo, la falta de cohesión familiar y la instalación en contextos de incertidumbre y de precariedad, podrían generar sentimientos de anomia social y conducta antisocial en la población en niños y adolescentes (Petit, 2003).

En México, no existen políticas públicas que atiendan de manera integral este fenómeno. Organizaciones no gubernamentales han señalado al gobierno mexicano la necesidad de emprender acciones que atiendan debidamente al desplazamiento interno y a la migración forzada. Para lograr esto, es necesario que el Estado mexicano garantice el cumplimiento de los derechos de los desplazados internos e incentive evaluaciones y mediciones del fenómeno con la finalidad de minimizar la situación de riesgo de esta población.

Los riesgos sociales de la migración en tránsito por el territorio nacional

La migración en tránsito por el territorio nacional tiene como puerta de entrada la línea fronteriza entre México y Guatemala. La mayoría de los migrantes en tránsito por México proviene del triángulo del norte, el cual comprende tres países centroamericanos: Guatemala, Honduras y El Salvador.

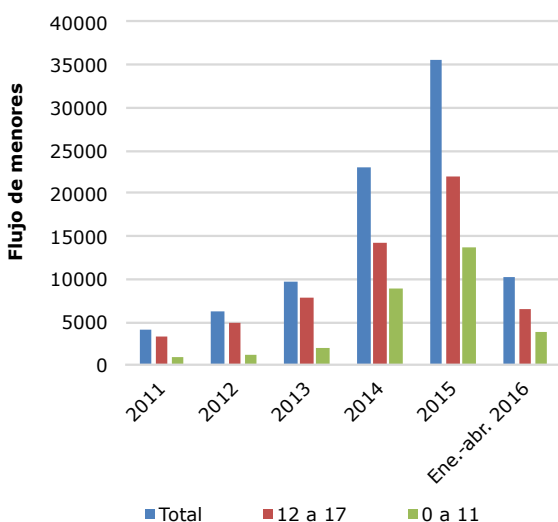
Según datos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de enero a mayo de 2016 se presentó ante el Instituto Nacional de Migración (INM) a 13,287 migrantes menores de 18 años,²⁰ quienes representan 18.7% del total de extranjeros presentados. La mayoría corresponde a menores centroamericanos,

20 La Comunidad Interdisciplinaria de Estudios Migratorios (CIEM) refiere a tres factores fundamentales que condicionan la migración de niños y adolescentes centroamericanos no acompañados: i) La reunificación familiar; ii) La violencia en sus lugares de origen, sobre todo el miedo a ser reclutados y amenazados por las Maras y otros grupos delictivos; y iii) La búsqueda de mejores oportunidades de vida (Vargas, 2016).

sobre todo guatemaltecos, hondureños y salvadoreños. Las mujeres representan poco más de 36 por ciento de los menores de edad (SEGOB, 2016).

En 2015, el número de migrantes menores de edad presentados ante el INM fue de 35,704 individuos (gráfico 8). Esta cifra superó en 55% al número de niños y adolescentes migrantes presentados ante el INM en 2014. Aunque el número de migrantes en el grupo etario de 0 a 11 años ha ido en aumento, la cifra de menores extranjeros presentados ante el INM sigue siendo mayor entre los niños y adolescentes de entre 12 y 17 años (SEGOB, 2016).

Gráfico 8 Migración. Flujo de menores extranjeros presentados al INM, 2011 a Enero-Abril 2016 eventos



Fuente: Información tomada de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB, a partir de información registrada en estaciones migratorias y oficinas del INM.

Con respecto a 2011, 2012 y 2013, en 2014, 2015 y 2016P ha habido un incremento importante en el flujo de mujeres menores de 18 años presentadas ante el INM.²¹ En otras palabras, la participación de las mujeres pasó de una por cada tres varones en 2011 a una mujer por cada dos varones en 2014, 2015 y 2016P (SEGOB, 2016).

La Encuesta de Migración en la Frontera

²¹ Para 2016 los datos son parciales pues refieren a los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo.

Sur (EMIF Sur) da cuenta de los flujos de migrantes en la frontera de México con Guatemala. Por tanto, una de las causas de la vulnerabilidad de la migración en tránsito de niños y adolescentes por México es no saber con exactitud el número de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados o no acompañados que transitan por el territorio nacional.²²

Con respecto a los riesgos sociales a los que están expuestos los niños y adolescentes migrantes no acompañados durante su tránsito por México, algunas investigaciones de corte cualitativo identifican los siguientes riesgos: i) Evasión de las autoridades migratorias buscando rutas más peligrosas y que son menos. En algunos casos, si se llegan a topar con las autoridades migratorias, saben que tienen que pagar una “cuota de paso”; ii) Robos y extorsiones en algún punto del trayecto, ya sea por pandillas o por los mismos migrantes; iii) Malos tratos, discriminación, criminalización infundada, racismo y xenofobia; iv) El crimen organizado mediante el tráfico de personas, extorsiones y secuestros; v) Abuso físico o sexual²³; y vi) Trata de personas con propósitos laborales o sexuales.²⁴

El grupo más vulnerable al abuso físico o sexual y trata de personas son las niñas y adolescentes, sin embargo, los varones menores de edad también están en riesgo de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. No obstante, la evidencia sugiere que los niños y adolescentes son más vulnerables a la trata de personas con fines de trabajo forzado (Vargas, 2016).

Los nuevos patrones migratorios en México

²² Únicamente se tiene conocimiento de esta población cuando algunos miembros de esta población son detenidos en algún punto de su trayecto para proceder con el proceso de retorno asistido o bien, con el proceso de regularización migratoria a través de solicitudes de refugio o visas humanitarias.

²³ Una práctica muy común entre las mujeres migrantes es el uso de una inyección anticonceptiva que dura tres meses porque saben que van a ser propensas a violaciones sexuales, ellas lo asumen como el precio que tienen que pagar durante el tránsito desde su país de origen hacia el país de destino.

²⁴ El Diagnóstico Nacional sobre la Trata de Personas en México de la ONUDD (2014), ha señalado que la principal modalidad parece ser la trata de personas con fines de explotación sexual.

requieren reflexiones críticas sobre la medida en la que los programas, las políticas y los marcos jurídicos que han sido implementados responden al escenario migratorio actual. Ante el innegable incremento en el número de niños, niñas, adolescentes y mujeres migrantes (mexicanos y de otros países, en su mayoría centroamericanos), surge la necesidad no sólo de generar mecanismos de apoyo que disminuyan la vulnerabilidad de esta población, sino también de diseñar políticas de reinserción de los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres migrantes de retorno, o bien, que han sido desplazados por situaciones de violencia dentro del propio país.

Para el caso de los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres migrantes en tránsito por el territorio nacional la situación se complica aún más. Pese a la existencia de una nueva legislación migratoria, aún persiste la necesidad de elaborar leyes y políticas migratorias integrales y responsables de garantizar el respeto de los derechos humanos de esta población en tránsito por México. Esto requiere de la capacitación del personal y de las autoridades correspondientes, quienes—en teoría—están obligados a proporcionar la información necesaria a los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres respecto a sus derechos y, por tanto, puedan ejercerlos. Los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres migrantes en tránsito por el territorio nacional tienen mayor propensión a ser víctimas de trata de personas por su condición de género y por su edad, pero también por la supuesta “ilegalidad” de su condición migratoria.

Entre las causas de la migración—interna e internacional—figuran la pobreza, la inseguridad y, por lo regular, el triángulo de la violencia (directa, estructural y cultural) en los lugares de origen. No obstante, el Estado mexicano debe tomar acciones contundentes para combatir la trata de niños, niñas, adolescentes y mujeres migrantes en tránsito, pero no mediante el endurecimiento de la política migratoria con la excusa de proteger a las poblaciones vulnerables migrantes de las redes de trata de personas.

En términos demográficos, los cambios en la dinámica migratoria en México apuntan hacia la necesidad de mejorar y homologar las bases de datos que recaban información sobre el fenómeno migratorio. Esto permitiría refinar indicadores y considerar características específicas de los distintos tipos de migrantes (edad, situación familiar, características de los hogares, etc.), lo cual permitiría visibilizar a los grupos de migrantes más vulnerables y, en consecuencia, tomar una actitud más activa que involucre a los diferentes ámbitos de gobierno, pero también a la sociedad civil. De esta manera, el Estado mexicano estaría garantizando el cumplimiento del ODS 10.7, el cual busca facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas, pero sobre todo bien gestionadas.

La perspectiva de derechos humanos en la política migratoria

Rosa Elvira Cedillo Villar* y Ricardo Regules García**

La migración en México tiene una larga historia, tanto en la frontera sur como en la Norte. Por un lado, México mantuvo una dinámica transfronteriza en los bordes de la frontera con Belice y Guatemala a lo largo del siglo XX. Por otro, la migración México y Estados Unidos paso de una “política migratoria de la no política” a la promulgación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011; lo que significó el fin de lo que Francisco Alba (2010) denominó el “dejar hacer migratorio”.

¿Qué es lo que ha cambiado en la historia migratoria reciente? El punto de inflexión quedó marcado por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, cuando Estados Unidos fija una clara y enérgica política migratoria de seguridad nacional y resguardo o blindaje fronterizo. Esto, no sólo afectó a la población migrante residente en Estados Unidos, sino que aumentó la seguridad fronteriza y gradualmente se criminalizó la figura del migrante. De 2001 a 2014 se ha pasado de 189 mil a 414 mil deportaciones por año (González & Krogstad, 2016).

Los principales cambios empiezan desde 1997 con el Employment Verification Pilot —coordinado por la Social Security Administration—. Este programa fue lanzado con el objetivo de detectar y deportar a los migrantes indocumentados. Posteriormente, dicho programa piloto se implementó en todo Estados Unidos con el nombre de E-Verify (2007-a la fecha) y quedó a cargo de la U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS 2016). Es importante destacar, que las redadas a centros de trabajo, el blindaje de la frontera y las deportaciones masivas quedan reguladas bajo la Comprehensive Immigration Reform Act (CIRA) de 2006.

* El Colegio de México.

** Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

Esta norma fue promulgada con la expedita finalidad de incrementar la seguridad fronteriza y penaliza a toda persona que hubiera entrado a Estados Unidos de manera irregular.

Del lado mexicano, la promulgación de la Ley de Migración marcó un cambio y un posicionamiento de política migratoria.

Por primera vez, quedó como obligación del poder ejecutivo determinar la política migratoria a través de la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Instituto Nacional de Migración (INM), asimismo se creó el “procedimiento administrativo migratorio” para tratar los casos de migración irregular y México reconoció públicamente ser un país de destino, origen y tránsito de migrantes. Si bien la ley intentó resguardar derechos migratorios fundamentales y reconoció la necesidad de asumir una postura de política migratoria, esto no ha coadyuvado a un ambiente de respeto, vigilancia y promoción de derechos humanos de todo aquel que transite, resida o salga de territorio mexicano: de 2006 a la 2015 se estima que se han muerto 120 mil migrantes en tránsito (Rosagel, 2015).

En México la política migratoria se ha construido a partir del concepto de seguridad nacional, el cual favorece la deportación, persecución y criminalización de los y las migrantes irregulares. Esto, junto con las condiciones en que se desarrolla el nuevo escenario migratorio en nuestro país, las cuales están vinculadas a un modelo de desarrollo obsoleto, la inseguridad, la ingobernabilidad y la falta de confianza en las instituciones procuradoras de justicia, conllevan a múltiples riesgos y peligros a lo largo del proceso, incluyendo la exposición a condiciones de precarización laboral, la exclusión social, la violencia física, psicológica

y sexual, el tráfico y la trata de personas e incluso, la muerte.

Con base en lo anterior, es fundamental que la instrumentación de políticas migratorias priorice procesos de cooperación entre los diversos actores del proceso migratorio: a nivel regional, nacional, estatal y local. Es necesaria la participación activa y contundente de todos los involucrados (gobiernos, sociedad civil, migrantes, familias y voluntariado). En el contexto migratorio actual es apremiante que los gobiernos promuevan la vigilancia, sanción y salvaguarda de derechos humanos de los migrantes desde una perspectiva regional. Es pertinente buscar mecanismos que permitan diseñar e implementar políticas en materia migratoria que garanticen el cumplimiento y protección de los derechos humanos de los y las migrantes, a fin de combatir violación de sus derechos. Repensar a la migración desde un enfoque de derechos cobra suma importancia. Por un lado, debilita el estigma del migrante como criminal y salvaguarda sus derechos. Por otro, permite el control y regulación ordenada de todos los tipos de migración, siendo esto último una de las metas de los ODS.

Consideraciones finales

En México, la trata de personas y el número de delitos conexos o contextuales han aumentado de manera alarmante en años recientes, debido en parte a lo poco favorable de las condiciones estructurales en el país, específicamente la pobreza, las desigualdades (en el ingreso, regionales, y de género en la familia y en el mercado) y la exclusión social.

La trata de personas tanto en la región, como en el país, no puede dejar de vincularse a los desplazamientos forzados, la migración de retorno y la migración en tránsito. Primero, porque se trata de aspectos del fenómeno migratorio que pueden generar estrategias de supervivencia alternativas, como el trabajo sexual o bien, situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual comercial o laboral (trabajo forzoso); segundo, porque las cifras de mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes han ido en aumento, siendo precisamente estos sectores de la población los más vulnerables a la trata de personas; y tercero, porque tanto la trata de personas, como la migración, comparten algunos determinantes, por ejemplo la precariedad laboral y económica, la pobreza, la desigualdad y la violencia directa, estructural y cultural que aqueja a la región y al país.

Las dificultades de inserción escolar y laboral, el ejercicio del derecho a la inserción social, la pérdida de activos (vivienda, tierras) y la fractura de la cohesión social son riesgos sociales a los que se exponen no sólo los individuos excluidos socialmente y en situaciones de pobreza, así como los y las migrantes, ya sean de retorno, desplazados o en tránsito quienes, a su vez, emigran en gran parte debido a los problemas en las condiciones estructurales y a las situaciones de violencia.

Los riesgos sociales previamente mencionados pueden generar situaciones de vulnerabilidad que favorezcan la trata de personas. Sin embargo, la migración, sobre todo la migración en tránsito por territorio nacional, también es una situación que, en combinación con su carácter irregular y con

la corrupción e impunidad que domina todos los niveles de la mayoría de los países que conforman la región, favorece la trata de personas con fines de explotación sexual comercial y laboral. En otras palabras, uno de los riesgos sociales de la migración en tránsito es, per se, la trata de personas.

Dada la naturaleza clandestina de la trata de personas y los problemas relacionados con su detección y documentación, resulta difícil estimar con exactitud el número total de víctimas. Por tanto, consideramos fundamental la mejora de instrumentos de captación de información sobre el fenómeno que incluya estadísticas confiables y el análisis detallado de casos individuales para mejorar la construcción de indicadores sobre la trata de personas. Esto podría traducirse en estrategias eficaces y políticas integrales contra el delito que garanticen lo siguiente: i) que se juzgue a los tratantes; ii) la protección y el apoyo a las víctimas de la trata; y iii) la prevención de la trata de personas a través de información sobre los derechos humanos de los grupos más vulnerables, es decir, de las mujeres, de los niños y las niñas, de los adolescentes y de los y las migrantes.

A la luz de lo expuesto anteriormente, es esencial abordar la problemática de la trata de personas dentro del marco de los procesos migratorios globales, pero también desde una perspectiva que considere a los derechos humanos. Esto implica asumir, en términos de políticas públicas, intervenciones y cooperación internacional, que la trata de personas es una violación directa al derecho a la vida, a la igualdad, a la dignidad, a la no discriminación, a la seguridad, a la movilidad humana, a la salud sexual y reproductiva, a una vida libre de violencia y a la integridad personal.

Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas, incluidas la trata y la explotación sexual (5.2); adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud, la trata de personas y el trabajo infantil (8.7); y erradicar el maltrato,

la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (16.2) requieren de marcos integrales de acción orientados a atacar y resolver la problemática que está detrás de estos fenómenos, como la corrupción y la impunidad, las enormes desigualdades, la falta de oportunidades, la inequidad de género y la exclusión social. La erradicación de estas condiciones requiere no sólo de mejorar la instrumentación de la política pública y el diseño de programas sociales, sino también de una mayor voluntad política para eliminar la impunidad, la violencia y la pobreza en todas sus dimensiones, devolver la credibilidad en las instituciones, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos, el estado de bienestar y la igualdad de género.

Con respecto a la facilitación de la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas (10.7), el nuevo escenario migratorio en México pone frente al Estado el reto de atender no sólo la mayor presión en los mercados de trabajo locales que genera la migración de retorno y la migración forzada, sino también los procesos de reinserción escolar y social de las personas migrantes en los contextos a los que arriban, quizá mediante el diseño e implementación de políticas de reinserción focalizadas que consideren características sociodemográficas específicas (edad, sexo, situación familiar) a fin de generar mayor equidad. Por lo que toca a la migración en tránsito por México, esta debería reconocerse como una realidad que no debe abordarse desde una perspectiva de contención y/o persecución que criminalice a los y las migrantes, pero sí desde una que facilite el libre tránsito y los procesos de acogida.

Como se mencionó en la introducción, en la ADS 2030 la dinámica demográfica parece tener un papel relativamente menor. No obstante, en este capítulo se hace un esfuerzo por vincular a la migración, un componente indisoluble del cambio poblacional, con la trata de personas. Si bien el ejercicio teórico y empírico expone algunos puntos de convergencia entre la trata de personas

y la migración, también sugiere que se trata de fenómenos sociales complejos que discrepan, que interactúan con aspectos de la dinámica demográfica y que, por tanto, requieren aumentar nuestra preocupación como científicos sociales con la finalidad de mejorar nuestra interpretación y comprensión de los factores de orden social, poblacional, económico y cultural que suscitan y que los suscitan.

Por lo anterior, los ODS y, en consecuencia, las respuestas de política frente a la trata de personas y el nuevo escenario migratorio tendrían que estar insertos en un marco más amplio de política de desarrollo económico y social que considere a la dinámica demográfica. En otras palabras, para lograr un mayor crecimiento, equidad, sostenibilidad y calidad de vida es fundamental reconsiderar la relación entre población y desarrollo en la Agenda Internacional a fin de mejorar la instrumentación de políticas públicas. A su vez, esta instrumentación debería ser diseñada desde una perspectiva de derechos humanos que garantice el acceso a un empleo digno, a la educación, al bienestar social, a la libertad de tránsito y a la salud sexual y reproductiva, entre otros derechos.

La trata de personas y los riesgos sociales de los nuevos patrones migratorios en México invitan a una reflexión sobre en qué medida las acciones, los programas y las políticas actuales responden al escenario emergente, pero también sobre la capacidad del gobierno mexicano para cumplir los objetivos de la ADS 2030 en un periodo de 14 años.

De lo anterior se desprende la necesidad de que el Estado mexicano priorice la implementación de políticas y marcos jurídicos que protejan y empoderen a los grupos más vulnerables, particularmente a las mujeres, a las niñas y los niños, a las y los adolescentes, a los miembros de minorías étnicas, y a las y los migrantes, pero también que garantice la protección y el ejercicio de los derechos humanos a través del acceso a la información y de prácticas judiciales eficaces que sancionen a los responsables del delito

y erradiquen la impunidad. Para esto, es fundamental que el Estado se comprometa a lo siguiente: primero, a la depuración de las instituciones y dependencias encargadas de la impartición de justicia a fin de devolverles su credibilidad. La confianza en las instituciones por parte de la sociedad civil es fundamental, puesto que mejoraría la calidad de la información respecto al número de delitos conexos con la trata de personas mediante un mayor número de denuncias; y segundo, a la generación de estadísticas e indicadores de género, de seguridad para las personas migrantes y de derechos humanos. Esto es esencial ya que la instrumentación de políticas públicas y programas sociales se hace a partir de indicadores que provienen de encuestas y otras bases de datos.

Finalmente, para erradicar el problema de la trata de personas es necesario erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, eliminar la exclusión social y garantizar el estado de bienestar, la equidad de género y el ejercicio de los derechos humanos. Todo esto, pone frente al Estado mexicano un reto de una enorme dimensión y que parece difícil de alcanzar en 2030.



Anexo 1. Selección de Indicadores del Índice de Vulnerabilidad ante la Trata

1. La presencia generalizada de altos niveles de violencia social

Esta dimensión está compuesta por cuatro indicadores:

- Porcentaje de muertes con presencia de violencia intrafamiliar con respecto a las muertes violentas²⁵
- Porcentaje de muertes violentas de menores de 19 años con respecto al total de las muertes violentas²⁶
- Porcentaje de muertes violentas de mujeres respecto del total de muertes violentas²⁷
- Violencia de pareja, porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual²⁸

Esta dimensión busca detectar los niveles de violencia que sufren niños, adolescentes y mujeres, la cual pretende prevenir cualquier forma de maltrato o abuso hacia su persona y de esa manera garantizarles una vida alejada de este tipo de violencia.

2. La presencia generalizada de pobreza y carencias sociales

Esta dimensión está compuesta por:

- Porcentaje de personas en Pobreza extrema²⁹
- Porcentaje de personas en Pobreza moderada³⁰
- Porcentaje de población mayor a 15 años en rezago educativo³¹
- Porcentaje de Población de 5 a 17 años que no asiste a la escuela³²

Esta dimensión busca garantizar el derecho al desarrollo social incluyente de los niños y jóvenes, además, se llegó a la determinación de que la pobreza y el rezago educativo son condicionantes del pleno desarrollo de los individuos, lo que los vuelven más vulnerables.

3. Sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes

Esta dimensión se compone de:

- Porcentaje de delincuentes sentenciados, respecto del total procesados por algún delito con posible relación con la trata de personas³³

25 INEGI, Sistema de Consulta Interactiva de Datos. Promedio 2010-2014

26 Ibid.

27 Ibid.

28 INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (Mujeres de 15 años y más, condición de violencia hacia ellas por parte de su pareja padecida en los últimos 12 meses)

29 CONEVAL 2014, con base en la ENIGH 2014

30 Ibid.

31 INEA, Estimaciones 2015

32 INEGI & STPS, Módulo de trabajo infantil de la ENOE 2013

33 Este porcentaje se obtuvo de promediar delitos relacionados con violencia hacia niños, adolescentes y mujeres

- Porcentaje de No averiguación previa³⁴
- Porcentaje de mujeres según percepción sobre la seguridad en entidad federativa³⁵

México tiene una ardua labor en cuanto al combate a la delincuencia y el crimen organizado, aunado a ello la percepción de inseguridad y la corrupción en los tres niveles de gobierno, hacen que el reto sea todavía mayor al combatir la trata, particularmente cuando se busca justicia pronta y expedita. En ese sentido, esta dimensión busca garantizar el pleno derecho a la justicia para los grupos vulnerables.

4. Precariedad económica y condiciones laborales de explotación

Esta dimensión está compuesta por:

- Porcentaje de niños de 5 a 17 años que trabajan³⁶
- Promedio de horas trabajadas a la semana por la población ocupada³⁷
- Promedio de ingreso por hora trabajada (pesos) de la población ocupada³⁸

Cuando existe un ingreso insuficiente, la pobreza y las carencias que de ello se derivan, condicionan el ejercicio de sus derechos, de ahí que se vuelve altamente probable que se caiga en situaciones de explotación laboral, sexual o de cualquier otra forma, que en algún momento se convierte en trata. Se busca así reducir las posibilidades de que los niños y adolescentes caigan en redes de explotación, garantizándoles su derecho a la educación.

5. Presencia de migración interna o internacional

Esta categoría está compuesta por:

- Porcentaje de población que vivía en otra entidad³⁹
- Porcentaje de población migrante internacional⁴⁰
- Porcentaje de emigrantes de la entidad⁴¹

Entre las causas de la migración destacan la pobreza, la inseguridad y, la violencia en sus lugares de origen. En ese sentido, se presume que parte del problema de explotación de víctimas de trata pudiera explicarse por las migraciones (por ejemplo, la de migrantes indocumentados) que constantemente se vuelven blanco de los tratantes que en muchas ocasiones enganchan a sus víctimas con la promesa de trabajo bien remunerado en otra entidad del país o incluso en el extranjero.

34 INEGI. Encuesta Nacional de Victimization y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (ENVIPE)

35 INEGI. Encuesta Nacional de Victimization y Percepción sobre Seguridad Pública, (Mujeres de 18 y más que se sienten inseguras en su entidad)

36 INEGI, Módulo de trabajo infantil

37 INEGI, Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), 2011-2015. (48 horas como umbral máximo tolerable, cifras del cuarto trimestre de cada año)

38 INEGI, Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), 2011-2015, (Se utilizó las medianas para eliminar el efecto de los extremos de ingreso, cifras del cuarto trimestre de cada año)

39 Enadid, (INEGI, 2014)

40 Ibid.

41 Ibid.

6. Discriminación por género en el contexto del desarrollo humano

Este índice se construyó en base a datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁴² el cual busca evaluar de manera más detallada las condiciones de desarrollo de la población, específicamente calcular las condiciones de bienestar para las mujeres a través del Índice de Desigualdad de Género (IDG). El objetivo es dilucidar en qué aspectos es posible enfocar más esfuerzos de política pública para beneficiar de manera más equitativa y eficiente a esta población de mujeres y niñas en las entidades.

42 PNUD. Índices de Desarrollo Humano. Nueva metodología. Este índice sustituye al Índice de Desarrollo Relativo al Género

Anexo 2. Procedimiento para la construcción del Índice

Algunos datos están expresados en cifras absolutas en sus fuentes originales, por ello, se procedió a obtener cifras en términos porcentuales obteniendo el cociente respecto a los valores totales establecidos. En casos donde se encontraron cifras continuas, es decir, de años consecutivos (2010-2014) se procedió a obtener un promedio para estos años. En los casos donde no hay datos anuales se tomó el año más reciente, igualmente en términos porcentuales, todo ello con la finalidad de no distorsionar las cifras, ya que, de haber utilizado valores absolutos, aquellos estados con mayor población tendrían valores más altos.

Se obtienen puntajes factoriales para cada estado en cinco dimensiones y se calculó su índice utilizando la siguiente fórmula:

$$Indice = 100 - \left(\frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} \right) * 100$$

Donde:

x_i = Puntaje del estado correspondiente

x_{min} = Puntaje mínimo de la serie

x_{max} = Puntaje máximo de la serie

Por otra parte, la Discriminación por género compuesta por el Índice de Desigualdad de Género (IDG) se calculó de manera independiente debido a que este es un índice y era innecesario calcularlo con el método antes descrito; para obtener la brecha se calculó de la siguiente forma:

1. Al Índice de Desarrollo Humano (IDH) se le resta el IDG y se dividió entre el IDH para obtener la brecha de desigualdad

$$Brecha = \left(\frac{IDH - IDG}{IDH} \right) * 100$$

2. A continuación, se calculó el Índice de la siguiente forma:

$$Indice = \left(\frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} \right) * 100$$

Donde:

x_i = Brecha del estado correspondiente

x_{min} = Puntaje mínimo de la brecha en la serie

x_{max} = Puntaje máximo de la brecha en la serie

Anexo 3. Índice de Vulnerabilidad ante la Trata de personas 2016

Cuadro A3. Índice de Vulnerabilidad ante la Trata de personas 2016

ACL*	Estado	Violencia Social	Pobreza y carencias sociales	Justicia y seguridad pública deficiente	Precariedad económica y explotación laboral	Migración	Índice Brecha IDH-IDG/IDH	Suma
Alta	Chiapas	49.06	100.00	32.23	74.64	93.08	85.83	434.84
Alta	Guanajuato	61.85	64.78	57.92	89.22	100.00	44.08	417.84
Alta	Guerrero	31.36	83.65	90.09	95.80	84.41	100.00	485.31
Alta	Michoacán	49.91	87.11	80.83	76.07	95.37	62.59	451.88
Alta	Oaxaca	57.37	91.51	74.47	81.30	86.98	77.80	469.42
Alta	Puebla	83.48	71.70	60.11	96.41	84.09	83.31	479.11
Alta	Veracruz	30.93	75.79	81.31	36.20	73.06	58.64	355.93
Alta	Zacatecas	76.32	58.18	85.06	83.82	89.83	53.39	446.59
Media	Aguascalientes	92.07	28.62	12.49	28.47	72.64	86.57	320.86
Media	Baja California	19.35	28.93	36.66	11.25	63.17	21.12	180.48
Media	Campeche	42.55	45.60	35.72	70.15	58.54	48.82	301.38
Media	Coahuila	56.86	23.27	73.10	38.43	88.53	63.81	344.00
Media	Colima	26.88	40.25	42.76	100.00	45.04	15.73	270.65
Media	Chihuahua	21.34	36.79	67.69	0.00	98.45	68.29	292.57
Media	Ciudad de México	25.93	0.00	80.51	15.48	76.94	0.00	198.86
Media	Durango	33.68	43.08	61.97	58.06	80.16	82.41	359.36
Media	Hidalgo	93.06	47.48	48.58	44.43	65.55	53.86	352.97
Media	Jalisco	41.50	47.48	65.66	65.67	86.15	18.83	325.30
Media	México	56.91	28.93	100.00	20.76	78.35	67.93	352.88
Media	Morelos	31.65	37.11	94.08	40.47	69.04	37.88	310.23
Media	Nayarit	69.94	42.45	43.72	89.51	60.38	56.94	362.95
Media	Nuevo León	37.17	11.32	70.80	28.17	79.78	26.41	253.66
Media	Querétaro	100.00	33.96	30.00	7.90	45.16	50.08	267.11
Media	San Luis Potosí	86.24	50.31	64.42	57.80	83.06	54.62	396.46
Media	Sinaloa	0.00	43.08	68.17	59.88	75.59	49.85	296.57
Media	Sonora	17.22	20.13	50.18	40.36	76.87	36.42	241.17
Media	Tabasco	42.54	38.36	98.42	74.09	80.57	44.91	378.91
Media	Tamaulipas	39.17	35.85	92.60	39.69	83.62	11.69	302.62
Media	Tlaxcala	74.89	37.11	52.25	48.48	68.83	79.01	360.56
Media	Yucatán	44.38	56.60	0.00	52.72	68.18	48.01	269.91
Baja	Baja California Sur	29.71	26.42	52.11	26.35	0.00	6.88	141.47
Baja	Quintana Roo	28.15	23.90	50.42	56.73	2.04	41.94	203.18

*Análisis de Clases Latentes, mide la vulnerabilidad en alta, media y baja

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de calcular las dimensiones de vulnerabilidad.

Referencias

- Alba, F., Castillo, M. & Verduzco, G. (coords.) (2010). Migraciones Internacionales. En *Los grandes problemas de México, vol.III*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Aguilar, R. (2014). *Nos regresamos pa'atrás. Diferencias en el desempeño escolar de niños y jóvenes en un contexto de migración de retorno*. Tesis de Doctorado. El Colegio de México (número o clave de la tesis).
- Bataille, G. (1987). *La parte maldita*. Madrid: Icaria Editorial.
- Benavides, L. & Patargo, S. (2012). México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 12(4) 77-88.
- Buendía, H. & Stollbrock, G. (2007). La democracia y el conflicto armado en Colombia. En F. Calderón, *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuaderno de Gobernabilidad Democrática I* (pp. 297-316). Buenos Aires: PNUD y Siglo XXI.
- Cedillo, R. & Granados, G. (2016). *¿Movilidad espacial en México por violencia o migración forzada?*. Trabajo presentado en la XIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México de 2016.
- CEIDAS, A.C. (2010). *Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas*. México: CEIDAS.
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés). Disponible en: www.internal-displacement.org/
- CEPAL. (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. México: CEPAL.
- CNDH. (2014). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. Ciudad de México: CNDH.
- CNDH, CEIDAS A.C. (2009). *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. México: CEIDAS.
- CONEVAL. (2012). *Medición de la pobreza multidimensional en México 2014*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2015). *Medición de la Pobreza. Anexo estadístico de pobreza en México*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- Connel, R. (1997). La organización social de la masculinidad. En Valdés, T. & Olavarria, J. (Eds.). *Masculinidades, Poder y Crisis* (p. 39). Santiago de Chile: Isis Internacional & Flacso.

- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. (2004). *Informe Mundial sobre Trata de Personas 2004*. Washington, D.C.: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.
- Domenach, J., et. al. (1981). *La violencia y sus causas*. Nueva York: UNESCO.
- Durin, S. (2012). Los que la guerra desplazó: familias del noreste de México en el exilio. *Desacatos*, 38, 29-42.
- Escobar, A., Lowell, L. & Martin, S. (2013). *Binational dialogue on Mexican migrants in the U.S. and in Mexico. Final Report*. CIESAS, CISAN-UNAM, Georgetown University & Mac Arthur Foundation. Disponible en: <http://www.cisan.unam.mx/migracionRetorno/April%2026-%20BINATIONAL%20DIALOGUE%20FINAL%20REPORT%20ENG2.pdf>
- Fleury, S. (2007). Los patrones de exclusión e inclusión social. En *Ciudadanía y desarrollo humano: cuaderno de gobernabilidad democrática*. (pp. 97-122). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Flores, M. & Villarreal, A. (2015). Exploring the spatial diffusion of homicides in mexican municipalities through exploratory spatial sata analysis. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 17(1), 35-40. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/281823284_Exploring_the_Spatial_Diffusion_of_Homicides_in_Mexican_Municipalities_Through_Exploratory_Spatial_Data_Analysis.
- Fuentes, M. (2015a). *Índice de los derechos de la niñez mexicana (de seis a once años)* (Cuaderno de Investigación). México: PUED-UNAM.
- Fuentes, M. (2015b). Un México aún inapropiado para la niñez, en Fuentes, M. et al (2015) *Conocimientos, ideas y representaciones de niños, adolescentes y jóvenes, ¿Cambio o continuidad?*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. México: UNAM.
- Fuentes, M. (2016). (1o de agosto de 2016). Mucho más que números. *Excélsior*, p. 10.
- Fuentes, M. & Arellano, S. (2015). Los riesgos sociales. En Cordera, R. & Provencio, E. (coord.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: UNAM-PUED (pp. 157-184).
- Gandini, L., Lozano-Ascencio, F. & Gaspar, S. (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México: CONAPO.
- Giorguli, S. & Ugalde V. (2014). Patrones regionales y políticas locales. En Giorguli, S. & Ugalde V. (2014), *Gobierno territorio y población: Las políticas públicas en la mira*. México: El Colegio de México (pp. 517-579).
- Giorguli, S., Angoa, M. & Villaseñor, R. (2014). Los retos ante el nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos. Patrones regionales y políticas locales. En Giorguli, S. & Ugalde V. (2014), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira*. Ciudad de México: Colmex.

- Giorguli, S. (2016). *La dinámica demográfica en la Agenda 2030*. Trabajo presentado en el 9° Diálogo Nacional por un México Social: Perspectivas del desarrollo al 2030. UNAM, Ciudad de México.
- Gonzalez, A. & Krogstad, J. (2016). *U. S. immigrant deportations declined in 2014, but remain near record high*, Pew Research Center: Estados Unidos. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/u-s-immigrant-deportations-declined-in-2014-but-remain-near-record-high/>
- INE. (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf
- INEA. (2015). *Población de 15 años y más en Rezago Educativo: Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Rezago_encuesta_intercensal2015.pdf
- INEGI. (2011). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*. México: INEGI.
- INEGI. (2013). *Módulo de trabajo infantil: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI.
- INEGI & SNIGSPIJ. (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>
- INEGI & SNIGSPIJ. (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México: INEGI.
- INEGI. (2016a). *Consulta interactiva de indicadores estratégicos (INFOLABORAL)*. México: INEGI.
- INEGI. (2016b). *Sistema de Consulta Interactiva de datos*. México: INEGI.
- INMUJERES-ONUMujeres (2016). *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985 - 2014*. Disponible en: http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/02/violencia%20feminicida%20en%20m%C3%A9xico%20aproximaciones%20y%20tendencias%201985_2014.pdf?v=1&d=20160418T214527
- Lagarde, M. (2003). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Latinobarómetro. (2015). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

- Observatorio Legislativo en materia de Trata de Personas. (2016). *Cátedra Extraordinaria Trata de Personas de la UNAM*. Disponible en: <http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2014/11/OBSERVATORIO-LEGISLATIVO-2015-revisado.pdf>
- OMS. (1996). *Violence: a public health priority*. Ginebra: OMS.
- OMS. (2005). *Determinantes sociales de la salud*. Disponible en: http://www.who.int/social_determinants/es/
- ONU. (2015). *Asamblea General, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución (A/RES/70/1)b.
- ONUDD. (2004). *Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York. Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
- ONUDD. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio 2013*, Nueva York: ONUDD.
- ONUDD. (2014). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. Ciudad de México: ONUDD.
- OIT. (2012). *Estimación Mundial sobre el Trabajo Forzoso: Resumen Ejecutivo*. Ginebra: OIT.
- Petit, J. (2003). *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos*. Santiago de Chile: Celade, CEPAL & BID.
- Phinney, A. (2009). *Trafficking of Women and Children for Sexual Exploitation in the Americas*. Estados Unidos: Women, Health and Development Program Pan-American Health Organization. Disponible en: <https://www.oas.org/en/cim/docs/Trafficking-Paper%5BEN%5D.pdf>
- PNUD. (2014). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología*. México: PNUD.
- Real Academia Española. (2015). *Diccionario de la lengua española*. Madrid.
- Rios, V. (2014). The role of drug-related violence and extortion in promoting mexican migration. Unexpected Consequences of Drug War. *Latin American Research Review*, 49(3), 199-217.
- Rosagel, S. (2015). *Muerte, trata, violación... el drama de migrantes en México es peor que el de Europa: ONGs, México*. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/09-09-2015/1478893>
- Rubio, L. (2014). *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*. ITAM, CMDPDH. Disponible en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf
- Ruscheinsky, A. & Nina, E. (2013). Los desplazamientos forzados como riesgos sociales asociados a las condiciones de violencia política en Colombia. *Sociología*, 15(34), 156-184.

SEGOB, Unidad de Política Migratoria. (2016). *Estadísticas Migratorias. Síntesis 2016*. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2016.pdf

Silver H. (2015). *The Contexts of Social Inclusion, 14*. Disponible en: http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144_2015.pdf

Szasz, I. (2012). Sexualidad y cultura en México. Un ejercicio para la comprensión de los vínculos entre la cultura de género y la trata de personas con fines de explotación sexual, en Casillas, R. (Coord.), (2012), *Aspectos socioculturales de la trata de personas en México*, México: INACIPE.

UNESCO. (1981). *La violencia y sus causas*. París: UNESCO.

USCIS. US Citizenship and Immigration Services. (2016). *Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)*. USCIS: Estados Unidos. Disponible en: <https://www.uscis.gov/es/acciondiferida>

Vargas, C. (2016). *Niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. Riesgos asociados a su tránsito por México*. CIEM, 2016. Disponible en: <https://ciemcomunidad.wordpress.com/2016/07/19/ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-centroamericanos-no-acompanados-riesgos-asociados-a-su-transito-por-mexico/>

Welti, C. (Ed.). (1997). *Demografía Tomo I*. México D.F.: PROLAP, UNAM, Celade.

Índice

Créditos y reconocimientos	9
Presentación	13
Resumen Ejecutivo	17
Introducción.....	19
La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México	19
Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible al 2030	20
Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México	23
La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030	25
Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México	27
Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030	27
Energía segura, asequible y sustentable	30
Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México	33
La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030	35
Ciudades inclusivas y sustentables en México	37
La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenibles 2030	38
Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: La trata de personas y la migración en la Agenda 2030	41
La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México	45
Introducción	47
La evolución de la pobreza en México	48
Algunos elementos conceptuales	48
La pobreza en los ODM	49
Evolución de la pobreza en México, 1990-2015	49
Análisis de escenarios 2015-2030	52
El modelo	52
Escenarios de pobreza a 2030	54
Reflexiones sobre la viabilidad de cumplir la meta	56

Anexo A. Metodología	59
Puntajes de las carencias sociales	59
El modelo	60
Los posibles escenarios	63
Anexo B. Construcción de escenarios a 2030	65
Referencias	67
Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible a 2030	69
Introducción	71
Asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente todo el año; y poner fin a todas las formas de malnutrición	72
La trayectoria 1990-2015 del acceso los alimentos	72
¿Cómo llegar a la meta de mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de la población hacia 2030? Obstáculos y cambios necesarios	76
a) Sobre los determinantes del acceso y el consumo de alimentos	76
b) Sobre los determinantes del consumo y el estado nutricional	76
c) Abordarlos con visión estratégica y complementaria	77
Promover la agricultura sostenible: incrementar la productividad y el ingreso de los pequeños productores agropecuarios	79
Breve perfil del sector agropecuario	80
La Población Objetivo en la estrategia productiva del ODS 2	81
Los Suelos y su conservación	85
Servicios ambientales, el medio rural y las zonas de minifundio	85
Estrategias frente al cambio climático y el sector agropecuario	85
El agua y el riego	86
La estrategia para aumentar la productividad y la producción	86
a) Insumos estratégicos	86
i) Semillas	87
ii) Fertilización y manejo integrado de plagas	87
b) Bienes Públicos	88
i) Investigación aplicada y desarrollo tecnológico	88
ii) Relanzamiento del extensionismo	88
iii) Sanidades e inocuidad	89
iv) Infraestructura rural	89

Reflexiones finales	89
Referencias	91
Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México	95
Cobertura y situación actual de la atención a la salud	97
Avances en derechos y cobertura	97
Indicadores de cobertura	99
Logros en las condiciones de salud de la población	100
Indicadores de mortalidad	101
Diagnóstico de la trayectoria (1990-2015) de los principales indicadores de salud	102
Indicadores para la trayectoria en salud	102
Recuadro 1. Situación de diabetes en México	107
Personal médico e infraestructura	111
Retos para alcanzar la cobertura universal y la atención efectiva de la salud hacia el 2030	114
Indicadores para las perspectivas de las condiciones de salud	114
Financiamiento del sistema nacional de salud	117
Análisis de las trayectorias del gasto público en salud en México	117
Distribución del gasto en salud	117
Gasto público total en salud y en poblaciones con y sin seguridad social	118
Gasto público per cápita según condición de aseguramiento en entidades federativas del país	119
Comparativa internacional	120
Retos para mejorar el financiamiento	121
La reforma del sector salud	123
Referencias	127
La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030	133
Las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible y el derecho a la educación en México	135
El acceso y la permanencia en la escuela obligatoria	139
El acceso a la escuela 2000-2015: ¿quiénes se quedan fuera?	141

Condiciones de escolarización	146
a) Educación indígena	146
b) Educación “comunitaria”	147
c) Telesecundaria	147
El aprendizaje	149
La baja calidad del aprendizaje es un problema generalizado	150
La desigualdad en los logros de aprendizaje	151
A manera de conclusión	152
Cobertura	152
Calidad	152
a) Transformar las prácticas pedagógicas en nuestras aulas	153
b) Transformar la organización y el funcionamiento cotidiano de nuestras escuelas	153
Referencias	161

Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México

Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030	165
Introducción	167
Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México	167
Abordajes a los temas de mujeres, género, igualdad y desarrollo en México y el mundo.....	168
El derecho a la igualdad en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)	172
Las brechas de desigualdad de género en México:	
trabajo y empleo, embarazo adolescente y participación política	172
Brechas de desigualdad de género en trabajo y empleo digno	175
Brechas de desigualdad de género: educación, salud y embarazo adolescente	180
Embarazo adolescente: entre el mito y la realidad	182
Embarazo adolescente y género	185
Recomendaciones de política pública	186
Brechas de desigualdad de género: participación política de las mujeres	187
Reflexión final	192
Referencias	193

Energía segura, asequible y sustentable	197
Introducción 199	
La energía y el desarrollo, evolución y situación actual	200
Tendencias estructurales	200
Orden jurídico e institucional reformado	208
Extracción y exploración a cargo de PEMEX	209
Extracción y exploración a cargo de particulares	210
La energía y los ODS 2030	212
Propósitos y planteamientos oficiales a 2030	212
La convocatoria de las Naciones Unidas ODS2030	215
Seguridad energética	215
Metas para garantizar el acceso a la energía (objetivo 7)	218
Accesibilidad económica	219
Accesibilidad física (meta 7.1)	220
Fuentes renovables de energía (meta 7.2)	221
Uso eficiente de la energía (meta 7.3)	222
Energía y sustentabilidad ambiental	223
Combate al cambio climático	223
Transición energética	224
Referencias	229
Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México	231
Introducción	233
Consideraciones generales sobre el desempeño y las perspectivas del crecimiento económico y del empleo	234
Estructura del mercado de trabajo y dinámicas del empleo	236
Deficiencia crónica en la creación de empleo	236
Trayectorias ocupacionales	238
Estructura actual del mercado de trabajo	240
El trabajo decente ante la informalidad, temporalidad y precariedad salarial	243
El trabajo decente y sus condicionantes	246
Recuadro 1. Definición y dimensiones del trabajo decente	244
Análisis de las trayectorias (2000-2015) de la informalidad, temporalidad y la precariedad salarial	247

Informalidad	247
Temporalidad	248
Precariedad salarial	249
Análisis de las tendencias (2015-2030) del empleo	251
Conclusiones y consideraciones para la reforma de las políticas públicas	257
Referencias	261
La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030	269
Introducción.....	271
La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso: los datos	272
Conceptuaciones respecto a la relación crecimiento económico y desigualdad	274
La desigualdad y la distribución del poder	278
Sobre el futuro.....	281
Referencias	283
Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030	287
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el Objetivo 11	289
Introducción: las ciudades hacia 2030 y las metas del ODS 2030	289
El incesante proceso de urbanización global	289
La búsqueda de las “ciudades verdes”	291
México urbano hacia el 2030	292
Panorama actual del México urbano	292
El Sistema Urbano Nacional (SUN) y su proyección al 2030	294
Los ODS 2030 y la búsqueda de la sustentabilidad en el SUN hacia el 2030	295
Elementos de estrategia urbana sustentable para el 2030:	
Visión del territorio en conjunto y sus transformaciones	296
La sustentabilidad general en el SUN del 2030: cinco áreas de acción estratégica	297
Primera, búsqueda de la Forma Urbana (FU) funcional a la sustentabilidad ...	297
Segunda, diseño natural y ecológico, ecológico y paisajístico de las ciudades .	298
Tercera, políticas específicas hacia la sustentabilidad plena	
(metas urbanas del ODS2030 11)	299
Enfrentar la pobreza urbana: Empezar por los barrios marginales	299
Vivienda y habitabilidad urbana	301

Agua y su disponibilidad	301
Energía y residuos	302
Cuarta, movilidad, transporte y accesibilidad	303
Conectividad	306
El combate a la contaminación atmosférica	306
Ciudades seguras y resilientes	307
Enfrentar el cambio climático y simultáneamente construir resiliencia urbana	308
Referencias	309
La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030	313
Introducción	315
El cumplimiento del Objetivo 7 de los ODM en México	316
Integralidad e integración de políticas para la aplicación efectiva de los objetivos de sustentabilidad ambiental de la ADS	316
Cambio climático antropogénico y ODS. Aspiraciones, instrumentos y limitaciones del Acuerdo de París	321
Retos de México para cumplir el Acuerdo de París	323
Las modalidades de consumo y producción sostenibles y los residuos sólidos	326
Recuadro 1. Consideraciones de los pronósticos de crecimiento económico 2015-2030 en México	329
Pronósticos de Oferta y Demanda agregada	329
Metodología	330
Modelo de demanda agregada	330
Modelo de oferta agregada	330
Supuestos	330
Pronostico a 2030	331
Reflexión final	332
Referencias	333
Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva:	
La trata de personas y la migración en la Agenda 2030	335
Introducción	337
Trata de personas y migración dentro de los ODS	340

Trata de Personas	342
La violencia extrema	342
Exclusión social y trata de personas	347
Índice de vulnerabilidad ante la trata de personas	349
Viabilidad y condicionantes de cumplimiento de metas	355
Migración de retorno, desplazados internos y migración en tránsito: riesgos sociales .	356
Los Riesgos Sociales de la Migración de Retorno	357
El estado del marco jurídico nacional en materia de trata de personas	358
Los Riesgos Sociales del Desplazamiento Interno y la Migración Forzada	361
Los riesgos sociales de la migración en tránsito por el territorio nacional	362
Consideraciones finales	367
Anexo 1. Selección de Indicadores del Índice de Vulnerabilidad ante la Trata	371
1. La presencia generalizada de altos niveles de violencia social	371
2. La presencia generalizada de pobreza y carencias sociales	371
3. Sistemas de justicia y de seguridad pública deficientes	371
4. Precariedad económica y condiciones laborales de explotación	372
5. Presencia de migración interna o internacional	372
6. Discriminación por género en el contexto del desarrollo humano	373
Anexo 2. Procedimiento para la construcción del Índice	375
Anexo 3. Índice de Vulnerabilidad ante la Trata de personas 2016	377
Referencias	379

Índice de gráficos

Resumen Ejecutivo	17
Gráfico 1. Gasto público total en salud como proporción del PIB en países seleccionados. (Porcentaje)	25
Gráfico 2. Mediciones de informalidad laboral, 2005-2015 TIL1, TIL2, TOSI1 y TOSI2 ..	34
Gráfico 3. Tasas de crecimiento promedio anual del ingreso total de los deciles I-IV y total	36
La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México	45
Gráfico 1. Evolución de la pobreza por ingreso, 1992-2014	50
Gráfico 2. Evolución de la pobreza multidimensional, 2008-2014	51
Gráfico 3. Evolución de la población con ingreso inferior a LB y LBM, 2008-2014	51
Gráfico 4. Evolución de la población con carencias, 2008-2014	52
Gráfico A1. Ajuste de un modelo logarítmico para la constante y el coeficiente del puntaje factorial	64
Gráfico B1. Ingreso corriente per cápita del hogar (pesos de 2014). Escenarios a 2030	65
Gráfico B2. Rezago educativo. Escenarios a 2030	65
Gráfico B3. Carencia por acceso a los servicios de salud. Escenarios a 2030	66
Gráfico B4. Carencia por acceso a la seguridad social. Escenarios a 2030	66
Gráfico B5. Carencia por calidad y espacios en la vivienda. Escenarios a 2030	66
Gráfico B6. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Escenarios a 2030	66
Gráfico B7. Carencia por acceso a la alimentación. Escenarios a 2030	66
Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible a 2030	69
Gráfico 1. México: Valor diario de la canasta alimentaria individual (rural y urbana), salarios mínimos reales (promedio nacional), 1992-2016	73
Gráfico 2. México: sobrepeso y obesidad por grupo de edad y sexo de acuerdo con los criterios propuestos por la OMS	76

Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México	95
Gráfico 1. Población usuaria de servicios de salud, 2016. (Miles de personas)	99
Gráfico 2. Evolución del número de derechohabientes del IMSS, del ISSSTE y del Seguro Popular, 2000-2016. (Millones de personas)	99
Gráfico 3. Tasas de mortalidad: neonatal, de niños menores de 5 años y materna en México, 2000-2015	102
Gráfico 4. Esperanza de vida al nacimiento según sexo, 1990 – 2030. (Años)	102
Gráfico 5. Tasa bruta de natalidad, 1990 – 2015. (Por cada 1000 habitantes)	103
Gráfico 6. Tasa bruta de mortalidad, 1990 – 2015. (Por cada 1 000 habitantes)	103
Gráfico 7. Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en la población de 12 a 19 años, por grupos de edad y sexo en México, ENSANUT 2006 y 2012. (Porcentaje)	105
Gráfico 8. Proporción de adultos con diagnóstico médico previo de diabetes por sexo y edad, en México, 2000, 2006, 2012. (Porcentaje)	106
Gráfico 9. Tiempo de espera en minutos para recibir consulta de servicios médicos curativos ambulatorios, por institución de atención en México, 2012	108
Gráfico 10. Cobertura de vacunación en menores de 12 meses, por vacuna y esquema completo, en México: 2000, 2006, 2010, 2012. (Porcentaje)	109
Gráfico 11. Tasa global y tasas específicas de fecundidad, 2009 y 2014. (Trienios) ...	110
Gráfico 12. Tasa de fertilidad en adolescentes, 1960-2014. (Nacimientos por cada 1 000 mujeres entre 15 y 19 años de edad)	110
Gráfico 13. Población a mitad de año, 2015-2050. (Personas)	115
Gráfico 14. Tasa de crecimiento total, 2010 – 2050	115
Gráfico 15. Tasa bruta de natalidad, 2015 – 2050	116
Gráfico 16. Nacimientos por grupo de edad, 2015-2050	116
Gráfico 17. Esperanza de vida, 2015-2050. (Años)	117
Gráfico 18. Tasa bruta de mortalidad, 2015-2050. (Años)	117
Gráfico 19. Distribución del gasto en salud en México, 2014. (Porcentaje)	118
Gráfico 20. Gasto público total en salud y en poblaciones con y sin seguridad social, 2000-2014. (Millones de pesos, 2013 = 100)	118
Gráfico 21. Gasto público per cápita según condición de aseguramiento en entidades federativas seleccionadas, 2014. (Pesos)	120
Gráfico 22. Gasto público total en salud como proporción del PIB en países seleccionados. (Porcentaje)	121

La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030	133
Gráfico 1. Tasa bruta de escolarización en población de 3 a 17 años y tasas netas por nivel en educación obligatoria. Nacional, 1990-1991 a 2015-2016	142
Gráfico 2. Porcentaje de población matriculada y no matriculada por edad según nivel educativo (2014-2015)	143
Gráfico 3. Población total de 3 a 17 años y condición de asistencia a la escuela (2015)	143
Gráfico 4. Población de 3, 4 y 5 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela	143
Gráfico 5. Población de 13 a 17 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela	144
Gráfico 6. Tránsito de alumnos desde la primaria hasta el bachillerato (2009-2015) ..	145
Gráfico 7. Tasa de deserción total por nivel educativo. Nacional, 1990-1991 a 2015-2016 (quinquenios)	145
Gráfico 8. PISA 2000 a 2015, nacional. Porcentaje de estudiantes por nivel desempeño y área	150
Gráfico 9. Generación 2012-2015 en educación media superior. Matrícula por grado y resultados de PLANEA por nivel de dominio	151
Gráfico 10. Tasa de escolarización en México por año de acuerdo al calendario escolar	153
Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México	
Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030	165
Gráfico 1. Situación conyugal al momento del primer hijo en la adolescencia de las mujeres de 20 a 24 años según estratos socio-económicos, México 2014	183
Gráfico 2. Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años embarazadas en la adolescencia que habían abandonado la escuela* antes de su primer embarazo y estrato socio-económico, México 2014	183
Energía segura, asequible y sustentable	197
Gráfico 1. Precio de la gasolina al público en México y Estados Unidos (pesos por litro)	206
Gráfico 2. Precio de venta del gas natural en México y Estados Unidos (dólares por mmBtu)	206

Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México	231
Gráfico 1. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real de 1994 a 2015 y pronósticos de crecimiento para 2016-2018	234
Gráfico 2. Población económicamente activa y trabajadores cotizantes al IMSS, 2000-2015 (Millones de personas)	237
Gráfico 3. Distribución porcentual de la población ocupada por posición de la ocupación, 2000-2015	238
Gráfico 4. Composición del mercado de trabajo en México	240
Gráfico 5. Distribución de los trabajadores formales e informales según sus características sociodemográficas y de su trabajo, 2015	241
Gráfico 6. Mediciones de informalidad laboral, 2005-2015 TIL1, TIL2, TOSI1 y TOSI2	247
Gráfico 7. Ocupados con registro ante el IMSS clasificados por contrato permanente o eventual, 2000-2015 (Millones de personas)	248
Gráfico 8. Remuneración promedio mensual de las personas ocupadas por tamaño de unidad económica, 2005-2015. (Precios constantes de 2010)	250
Gráfico 9. Remuneración promedio mensual del personal ocupado por rama de actividad, 2005-2015 (Precios constantes de 2010)	250
Gráfico 10. Remuneración promedio mensual del personal ocupado por grupos de edad, 2005-2015 (Precios constantes de 2010)	251
Gráfico 11. Proyección de los trabajadores cotizantes en el IMSS hacia el año 2030 (Millones de personas)	252
Gráfico 12. Proyección de la TIL hacia el año 2030 (Millones de personas)	254
Gráfico 13. Proyecciones	256
La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030.....	269
Gráfico 1. Coeficiente de Gini del ingreso total y per cápita de los hogares. México 1984-2014	273
Gráfico 2. Tasas de crecimiento promedio anual del ingreso total de los deciles I-IV y total	274
Gráfico 3. Variación del índice de Gini después de las transferencias e impuestos en varios países (2011)	280
Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030	287
Gráfico 1. Tipo de disposición final de RSU por tamaño de Municipio	303

Gráfica 2: Población vehicular en distintas zonas Metropolitanas de México (1990-2015)	305
La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030	313
Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del PIB 1950-2015	329
Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva:	
La trata de personas y la migración en la Agenda 2030	335
Gráfico 1. Trata de personas. Tasa de prevalencia delictiva 2010-2014 (delitos por cada 100 mil habitantes)	345
Gráfico 2. Trata de personas. Total de sentenciados por algunos de los delitos conexos o que pueden estar relacionados con la trata de personas (2009-2012)	346
Gráfico 3. Trata de personas. Defunciones femeninas por homicidio (2000-2014)	346
Gráfico 4. Índice de trata. Estados con mayor puntaje en las sumas del índice de vulnerabilidad	353
Gráfico 6. Migración . Número Total de desplazados internos por violencia y otros conflictos (México)	361
Gráfico 7 Migración. Número de hogares que optaron por cambiarse de vivienda o lugar de residencia ya sea de manera planificada o abrupta para protegerse de la delincuencia por regiones (ENVIPE 2014 y 2015)	362
Gráfico 8 Migración. Flujo de menores extranjeros presentados al INM, 2011 a Enero-Abril 2016 eventos	363

Índice de cuadros

Resumen Ejecutivo	17
Cuadro 1. Probabilidades e incidencia de pobreza. Escenarios a 2030	20
Cuadro 2. Comparación de alcance de salud	24
La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en México	45
Cuadro 1. Metas del ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	47
Cuadro 2. Indicadores de la meta 1.A de los ODS	49
Cuadro 3. Porcentajes de carencias e ingreso corriente mensual per cápita del hogar (pesos de 2014). Escenarios a 2030	55
Cuadro 4. Probabilidades e incidencia de pobreza. Escenarios a 2030	56
Cuadro A1. Cargas factoriales de las carencias	59
Cuadro A2. Resultados del modelo (ecuación 3)	61
Cuadro A3. Resultados del modelo reducido (ecuación 4)	62
Cuadro A4. Resultados del modelo reducido (ecuación 4)	63
Cuadro A5. Escenarios para 2030	64
Perspectivas de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible a 2030	69
Cuadro 1. Proporción del suministro de energía alimentaria, por principales grupos de alimentos (Promedios trienales en porcentajes)	74
Cuadro 2. México: consumo aparente por persona	75
Cuadro 1. Superficie agrícola (ha) según categoría y fuente (2007)	82
Cuadro 2. Agricultura: uso del suelo y vegetación	83
Cuadro 3. Análisis de permanencia geográfica (1976-2011)	84
Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México	95
Cuadro 1. Objetivos, metas e indicadores seleccionados de los ODS en materia de empleo	98

Cuadro 2. Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos.....	101
Cuadro 3. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1,000 nacidos vivos	101
Cuadro 4. Tasa de mortalidad neonatal, por cada 1,000 nacidos vivos.....	102
Cuadro 5. Evolución de las principales causas de muerte. (Número de defunciones) ...	104
Cuadro 6. Tasa de fertilidad de adolescentes (15 a 19 años de edad). Nacimientos por cada 1,000 mujeres	111
Cuadro 7. Comparación de alcance de salud	113

La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana:

evolución reciente y perspectivas a 2030	133
Cuadro 1. Metas e indicadores seleccionados del ODS 4	136
Cuadro 2. Población total de 3 a 17 años, condición de asistencia y matrícula por nivel educativo. Nacional, 1950, 1970 y 2000	140
Cuadro 3. Población de 5 a 17 años en ocupación no permitida, según asistencia a la escuela (2015)	146
Cuadro 4. Matrícula y escuelas de la educación obligatoria por modalidad. Nacional (1990, 2010 y 2015)	148
Cuadro 5. Resultados prueba PISA por campo y cuartil de ESCS	152
Anexo 1. Población de 3, 4 y 5 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela	155
Anexo 2. Población de 13 a 17 años de edad por tamaño de localidad, según condición de asistencia a la escuela	157
Anexo 3. PISA. Proporción de estudiantes por entidad y nivel de desempeño en matemáticas, 2003 y 2012	159

Hacia una agenda para el logro de la igualdad de género en México

Temas y articulaciones posibles en el marco de la Agenda 2030	165
Cuadro 1. Agenda 2030 Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas según las dimensiones de autonomía y empoderamiento	173
Cuadro 2. Propuesta de transversalización de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según lenguaje acordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	174

Cuadro 3. Ingresos de la población ocupada que recibe ingresos y horas trabajadas según sexo (2015)	178
Cuadro 4. Ramas de actividad en las que los hombres están segregados, es decir las mujeres están sobre representadas; grado de segregación y su proporción por sexo en el empleo total, 2015	179
Cuadro 5. Ramas de actividad en las que las mujeres están segregadas, grado de segregación y su proporción por sexo en el empleo total 2015	180
Cuadro 6. Distribución de Diputadas y Diputados Federales por Legislatura, 1952 - 2018	188
Cuadro 7. Distribución de Senadoras y Senadores por Legislatura, 1964 - 2018	188
Cuadro 8. Distribución de iniciativas en materia de derechos humanos de las mujeres presentadas por la LXII Legislatura por estatus de la iniciativa y derechos, 2015	191
Energía segura, asequible y sustentable	197
Cuadro 1. Objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (ADS 2030) en materia de energía segura, asequible y sustentable	199
Cuadro 2. Balance nacional de energía, 2005 – 2010 – 2015	201
Cuadro 3. Extracción de hidrocarburos 2000 – 2016. (Miles de barriles diarios de petróleo crudo equivalente)	202
Cuadro 4. Reservas probadas de hidrocarburos 2000 – 2016. (cifras al 1 de enero) (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)	202
Cuadro 5. Capacidad instalada de refinación 2000 – 2015 (Miles de barriles diarios para proceso)	202
Cuadro 6. Participación de las fuentes renovables en la capacidad instalada y en la generación eléctrica, 2003 – 2015 (Porcentajes)	202
Cuadro 7. Balanza comercial petrolera, 2000 – 2016 (Millones de dólares)	203
Cuadro 8. Intensidad energética, 2005 – 2015 (kg de petróleo equivalente por dólar de PIB, ppp)	204
Cuadro 9. Consumo de electricidad por habitante, 2005 – 2015	204
Cuadro 10. Población con servicio de energía eléctrica, 2005 – 2015	205
Cuadro 11. Emisiones de GEI del sector de energía 1990-2012 (Miles de toneladas de CO ₂ e)	207
Cuadro 12. Ingresos petroleros del sector público, 2000 – 2016	207
Cuadro 13. IEPS en gasolinas y diésel, 2000 – 2015	208

Cuadro 14. Reservas probadas de hidrocarburos, 2015 – 2030 (Millones de barriles de petróleo equivalente)	213
Cuadro 15. Capacidad y generación de electricidad	214
Cuadro 16. Posición de México en el índice de desempeño energético (Lugar entre 130 países)	215
Cuadro 17. Consumo aparente de petrolíferos y gas natural (Millones de barriles de petróleo equivalente)	217
Cuadro 18. Emisiones nacionales de GEI según escenario tendencial y meta INDC no condicionada, 2020-2030 (MtCO ₂ e)	223
Cuadro 19. Emisiones nacionales de carbono negro según escenario tendencial y meta INDC no condicionada, 2020-2030 (MtCO ₂ e)	224
Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México	231
Cuadro 1. Objetivos, metas e indicadores seleccionados de los ODS en materia de empleo	233
Cuadro 2. Proyección del comportamiento de las variables de empleo hacia el año 2030	253
La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030	269
Cuadro 1. Metas del ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países	271
Cuadro 2. Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares y relaciones de ingreso medio del décimo al primer decil. México 1984-2014	273
Cuadro 3. Tasas de crecimiento del ingreso total de los hogares, según tres grupos de deciles. México 1984-2014	274
Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030	287
Cuadro 1. Evolución del Sistema Urbano Nacional: México (2010-2030)	295
Cuadro 2. Parque vehicular en distintas zonas Metropolitanas de México (2015)	304
La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030	313
Cuadro 1. Objetivos de la ADS con relaciones directas en la sostenibilidad del desarrollo	316

Cuadro 2. Balance del progreso en el cumplimiento de las metas del ODM 7 en México 2015	317
Cuadro 3. Transgresión de umbrales planetarios	324
Cuadro 4. ODS 12 de la ADS 2030. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	327
Cuadro 1. Supuestos de los escenarios (Tasas de crecimiento anuales)	331
Cuadro 2. Estaciones del PIB en diferentes escenarios, 1993-2030	331
Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva:	
La trata de personas y la migración en la Agenda 2030	335
Cuadro 1. Objetivos y metas de los ODS específicos a trata y migración	341
Cuadro 2. Principales Estadísticos Descriptivos	353
Cuadro 3. Puntaje total para los cinco estados con mayor puntaje en el Índice de Vulnerabilidad	354
Cuadro 4. Puntaje total para los cinco estados con menor puntaje en el Índice de Vulnerabilidad	355
Cuadro 5. Distribución porcentual de la población de 6 a 24 años, por sexo, condición de migración y asistencia escolar, 2000 y 2010	358
Cuadro 6. Armonización legislativa nacional en materia de trata de personas	360
Cuadro A3. Índice de Vulnerabilidad ante la Trata de personas 2016	377

Índice de mapas y figuras

Energía segura, asequible y sustentable	197
Mapa 1. Consumo de energía eléctrica por usuario y entidad federativa, 2015	205
La dimensión ambiental de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030	313
Figura 1. Escenarios globales de mitigación sin políticas correctivas, con INDC y deseables para evitar +2 °C y +1.5 °C	322
Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva:	
La trata de personas y la migración en la Agenda 2030	335
Figura 1. Dimensiones de trata y ODS	350
Figura 2. Dimensiones de violencia social y ODS	351
Mapa 1. Índice de Trata	352
Mapa 2. Índice de Trata	354

Informe del desarrollo en México 2016.
Perspectivas del desarrollo a 2030, editado
por el Programa Universitario de Estudios del
Desarrollo de la UNAM. El diseño de portada y
la formación estuvo a cargo de Nayatzin Garrido
Franco. Imagen de portada de Alejandro Burgos.
La edición estuvo al cuidado de Vanessa Janette
Granado Casas

Este Informe del desarrollo en México 2016, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, busca contribuir a la discusión nacional sobre nuestras perspectivas sociales, y toma como contrapunto algunos de los objetivos y metas que México asumió en la Organización de las Naciones Unidas al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como parte de nuestros compromisos de vinculación entre la universidad y la sociedad, tratamos de aportar a la deliberación nacional llamando la atención sobre ciertos elementos críticos en nuestra ruta de desarrollo, y sobre posibles necesidades de reforma institucional y de política para alcanzar e ir más allá de dicha agenda.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe ser considerada con seriedad no sólo por honrar un compromiso diplomático, sino principalmente porque puede servirnos para enfatizar la necesidad de organizar mejor los esfuerzos nacionales y de intensificarlos para lograr adecuadamente los objetivos del desarrollo. Y lo adecuado tiene aquí connotaciones precisas, sobre todo en tres sentidos: cumplir plenamente el derecho al desarrollo en todos sus componentes, movilizar al máximo los potenciales y recursos de los que disponemos para superar la pobreza, y alcanzar acuerdos y compromisos políticos que le den urgencia y prioridad a los propósitos de igualdad y justicia social.

La nueva Agenda 2030 es pertinente para México, porque si bien en una parte de sus metas nuestro país tiene avances notables y las alcanzará con holgura, en muchas otras deberemos realizar esfuerzos deliberados, intensos y sistemáticos para cumplirlas.

