

O R T E

O P E R

CONSIDERACIONES Y PROSPECTIVA
SOBRE TEMAS DE LA AGENDA NACIONAL

- 1 **Presentación**
Rafael Aréstegui Ruiz
- 4 **Seguridad social**
Francisco J. Sales Heredia
- 12 **Las necesidades de inversión pública en salud para atender enfermedades emergentes en México**
María Vanessa Aldaz Rodríguez
- 26 **La educación en México: retos inmediatos y a largo plazo**
Lucero Ramírez León
- 31 **Diversidad cultural y educación intercultural como principios para el desarrollo humano**
Anavel Monterrubio Redonda
- 44 **Seguridad agroalimentaria en México**
Benjamín Herrejón Fraga
- 55 **Aprobación de Enrique Peña Nieto y expectativas de las reformas del Pacto por México**
Gustavo Meixueiro Nájera y Arón Baca Nakakawa

C

E

S

O

P

**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Roberto Aschentrupp Toledo

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Rafael López Vega

Julio César Moguel Viveros

Anavel Monterrubio Redonda

Salvador Moreno Pérez

Lucero Ramírez León

Investigadores

Arón Baca Nakakawa

Guillermina Blas Damián

Luis Ángel Bellota

Elizabeth Cabrera Robles

Leticia Galicia García

Luz García San Vicente

Natalia Hernández Guerrero

Benjamín Herrejón Fraga

Nora Iliana León Rebollo

Trinidad Otilia Moreno Becerra

Sofía Victoria Rodríguez Rojas

Linda Anahí Sánchez López

Karen Nallely Tenorio Colón

Apoyo en investigación

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

Los temas nacionales de educación, salud, seguridad social y seguridad alimentaria presentan retos enormes para lograr transformar a la sociedad entera. Ésta se ha visto involucrada y participa de distintas formas en el camino que toman las reformas en dichos ámbitos.

En su artículo, “Seguridad social”, el doctor Francisco J. Sales Heredia afirma que la seguridad social alrededor del mundo se enfrenta a dos grandes retos: la transición demográfica y la inviabilidad financiera de sus fondos de pensiones. El porcentaje de mayores de 65 años aumenta y a pesar de que la mayoría de ellos no cuenta con seguridad social, los costos de su atención tienden a aumentar.

La proporción del ingreso total de las familias se ha modificado en dos aspectos principalmente: por un lado, han aumentado las transferencias y, por otro, ha disminuido el ingreso obtenido por el trabajo.

A partir de la reforma al sistema de pensiones en 1997, el Estado mexicano ha asumido una serie de gastos del sector público no necesariamente respaldado por fondos de seguridad social superavitarios, entre ellos se incluye el pago de pensiones del IMSS y del ISSSTE, el pago de pensiones y jubilaciones de Pemex, CFE y LyFC, las transferencias a los estados de la república para

el pago de sus fondos de pensión, o bien, la administración de la deuda de los estados.

Tomando en cuenta las proyecciones demográficas, la estructura del ingreso actual de los mayores de 65 años, el hecho de que sólo 21 millones de cuentas de Afore —de las 46.8 millones registradas— recibieron por lo menos una aportación en los últimos tres años y que el gasto en seguridad social incluye un pasivo en el seguro médico, queda manifiesto que es necesaria una reforma financiera al sistema. Sin embargo, evidentemente el sistema requerirá de un flujo cada vez mayor de financiamiento mientras se estabilizan las variables y restricciones arriba comentadas.

María Vanessa Aldaz Rodríguez presenta su trabajo “Las necesidades de inversión pública en salud para atender enfermedades emergentes en México”, en el cual describe al Sistema Mexicano de Salud (SMS) como un sistema segmentado con tres grandes grupos de población: *a)* Los trabajadores del sector formal de la economía, que son atendidos por las instituciones de la seguridad social; *b)* Los autoempleados, trabajadores del sector informal de la economía y aquellos que se encuentran fuera del mercado laboral, que son prácticamente responsabilidad de la Secretaría de Salud y las secretarías de salud estatales (Sesa), y *c)* La población con capacidad de pago, que generalmente se atiende en el sector privado.

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

La investigadora analiza el incremento de la cobertura, la infraestructura y la atención primaria a la salud. Con relación a la atención primaria, ésta se entiende como asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundadas y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad.

En conclusión, la implementación de una reforma a la atención primaria a la salud se puede suscitar en una primera fase si se transita de un modelo de atención clínica hospitalaria hacia un modelo de atención cercano a la comunidad, que amplíe la cobertura y genere contención de costos.

Lucero Ramírez León es la autora del artículo “La educación en México: retos inmediatos y a largo plazo”. Describe la situación que impera en nuestro país, mientras el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subraya que el sistema mexicano aún enfrenta desafíos importantes en términos de acceso y retención, particularmente en la educación media superior, y se registran bajos niveles de aprendizaje en todos los niveles educativos.

Para especialistas en el tema, el desafío es evitar que la reforma educativa emprendida por el gobierno federal se circunscriba a un movimiento institucional técnico instrumental que atienda sólo el abatimiento de la reprobación, la baja eficiencia terminal y la deficiente calidad educativa, y no se oriente a la solución integral de los desafíos que implica la situación actual de la educación en México, que tiene que ver con la pobreza, la falta de oportunidades para las zonas marginales y la desigualdad en el ingreso económico y en el acceso a la educación. Por ello, los expertos coinciden en que los desafíos en materia de educación en

México se concentran en tres ejes: calidad, cobertura y retención, y equidad.

“Diversidad cultural y adecuación intercultural como principios para el desarrollo humano” es el trabajo que en este número presenta la investigadora Anavel Monterrubio Redonda, en el que explica cómo se da la articulación entre interculturalidad y el desarrollo integral de los pueblos indígenas a partir del enfoque de educación intercultural bilingüe; detalla los conceptos de *interculturalidad* y *desarrollo humano*.

Señala que en el artículo 2° constitucional se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas como entes colectivos sujeto de derecho. Al respecto, los derechos que refiere la misma Constitución son aquellos que los individuos pueden disfrutar en virtud de su pertenencia a una comunidad indígena. El desarrollo integral de los pueblos indígenas también está jurídicamente establecido y consiste en los derechos estipulados constitucionalmente y relacionados con el desarrollo integral de los pueblos indígenas, en principio son: educación, salud, vivienda, participación, actividades productivas, comunicación, desarrollo sustentable, y reconocimiento y respeto de su cultura.

El concepto de *interculturalidad* refiere a la interacción de una forma horizontal y sinérgica entre grupos y personas que pertenecen a culturas distintas, basada en el respeto y la igualdad, que presupone una comunicación comprensiva y un proceso de enriquecimiento mutuo entre distintas culturas que conviven en un mismo espacio. El *desarrollo humano* significa disfrutar de una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y gozar de un nivel de vida adecuado.

El documento presenta una serie de conceptos concatenados para lograr articular argumentos sobre la importancia de la relación entre educación intercultural bilingüe como factor de desarrollo humano. Lo que destaca de este vínculo es que en materia de educación (pero no exclusivamente), los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas enfrentan el desafío de la cobertura universal del derecho humano a la educación y, al mismo tiempo, la preservación y el respeto de la identidad cultural (en principio, a través de la preservación de la lengua).

La autora considera que las políticas en materia de educación para indígenas, operativamente, continúan con grandes áreas de oportunidad relacionadas con el desarrollo de modelos, programas y material pedagógico, que desde su origen consideren la interculturalidad como una forma de vida y para el desarrollo.

En términos de seguridad agroalimentaria en México, Benjamín Herrejón Fraga presenta información socioeconómica en torno al tema como un acercamiento a la realidad nacional actual, a 20 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El investigador aborda temas como: dimensión de la pobreza y acceso a los alimentos, seguridad alimentaria y el mercado de granos básicos. Investigó acerca del mercado de granos básicos como maíz, frijol, trigo y arroz, por tratarse de granos que forman parte de la dieta esencial de los habitantes de nuestra nación y, por ende, que sirven como referencia para dimensionar el grado de accesibilidad que tiene la población a nutrientes básicos. Finalmente apunta que desde la puesta en marcha del TLCAN, nuestro país experimenta un progresivo deterioro en seguridad alimentaria. El escenario

actual se caracteriza por una fuerte dependencia por el elevado incremento en el índice de importaciones de granos básicos, así como bajos subsidios y caída de precios para los pequeños y medianos productores del campo.

La soberanía alimentaria en nuestro país se encuentra mermada como resultado de una política agropecuaria por medio de la cual, de 1985 a la fecha, la importación de alimentos de primera necesidad ha ido en aumento.

Finalmente, los investigadores Gustavo Meixueiro y Arón Baca presentan los resultados de una encuesta de opinión sobre la aprobación al jefe del Ejecutivo. La presentación de encuestas en diferentes medios coinciden en que la aprobación del jefe del Ejecutivo federal se ha reducido en el primer año de gobierno, aludiendo que las posibles causas para explicar esta disminución están relacionadas con la economía, la seguridad y la aprobación de nuevos impuestos. El CESOP indagó al respecto, como una manera de medir las tendencias de opinión ante las políticas presentadas por la Presidencia.

Los datos de la encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), levantada el 9 de noviembre, coinciden con esta tendencia. Acorde con esta información más de 2 de cada 10 de los entrevistados (24%) está de acuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto está haciendo su trabajo como presidente de la república; en este sentido, más de 5 de cada 10 (54%) está en desacuerdo y casi 2 de cada 10 (18%) se mostró neutral ante el trabajo del Ejecutivo.

Con una gran actividad legislativa en diversos frentes de relevancia nacional inicia este 2014. La definición y profundidad de las reformas de ley y de las nuevas leyes de estos meses marcarán el camino del país para los próximos años.

Seguridad social

Francisco J. Sales Heredia*

Introducción

La seguridad social alrededor del mundo se enfrenta a dos grandes retos: la transición demográfica y la inviabilidad financiera de sus fondos de pensiones.

Con relación al primer punto, la transición demográfica en la mayor parte del mundo consiste en un aumento proporcional del número de adultos mayores y la reducción proporcional del número de ciudadanos en edad productiva; por consecuencia, aumentan los costos de los servicios proporcionados y se reciben menos ingresos, ya sea por cuotas o por impuestos generales; al paso del tiempo se empieza a generar un déficit creciente en las finanzas públicas. Nuestro país no es la excepción; el porcentaje de mayores de 65 años aumenta y a pesar de que la mayoría de ellos no cuentan con seguridad social, el Estado mexicano ofrece servicios de salud y programas sociales para la población con bajos recursos y paga, a partir de impuestos generales, las pensiones y segu-

ros médicos de funcionarios y derechohabientes que los fondos deficitarios de las instituciones sociales no pueden cubrir.

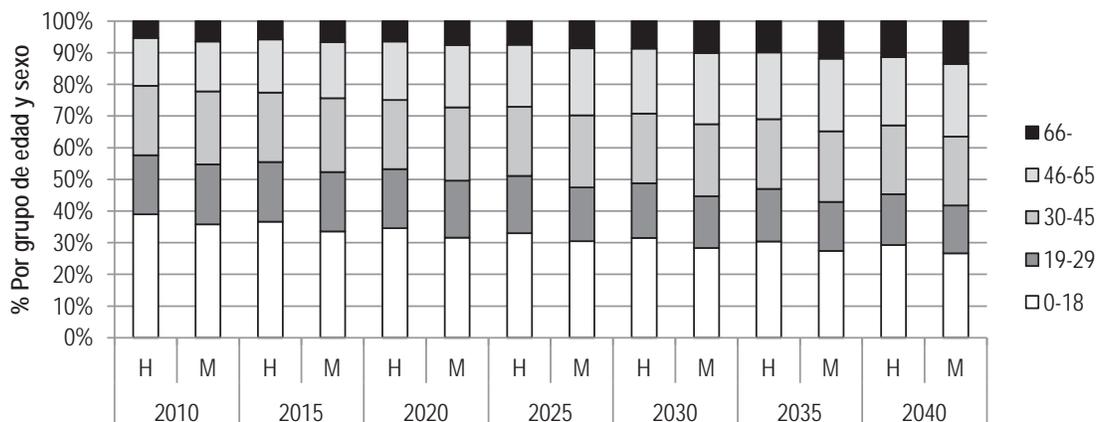
Como puede apreciarse en la Gráfica 1, la población mayor de 65 años conformará, de acuerdo con las proyecciones, 12% de la población en 2040. Considerando que la generación en transición empezará a jubilarse a partir de 2030, el peso acumulado de las pensiones será considerable, por el simple aumento de este grupo poblacional.

El problema financiero se agudiza y no sólo por el periodo de transición entre el viejo sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, sino porque, al igual que el resto de los habitantes en el país, casi la mitad de la población mayor de 65 se encuentra en pobreza (Tabla 1) a pesar de tener Seguro Popular e ingresos por pensión o programas para adultos mayores (Tabla 2).

Al indagar acerca de las fuentes de ingreso de los hogares con personas de 65 años y mayores, se aprecia en la Gráfica 2 que en 10 años la proporción del ingreso total de las familias se ha modificado en dos aspectos principalmente: por un lado, han aumentado las transferencias; y por otro, ha disminuido el ingreso obtenido por el trabajo.

*Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

Gráfica 1. Proyección de población por sexo, grupo de edad y quinquenio



Fuente: Agrupación por edades a partir de las *Proyecciones de población 2010-2050*, Conapo.

Tabla 1. Población mayor de 65 años en pobreza multidimensional, 2012

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
No pobre	4,229,096	53.8
Pobreza	3,635,710	46.2
Total	7,864,806	100.0

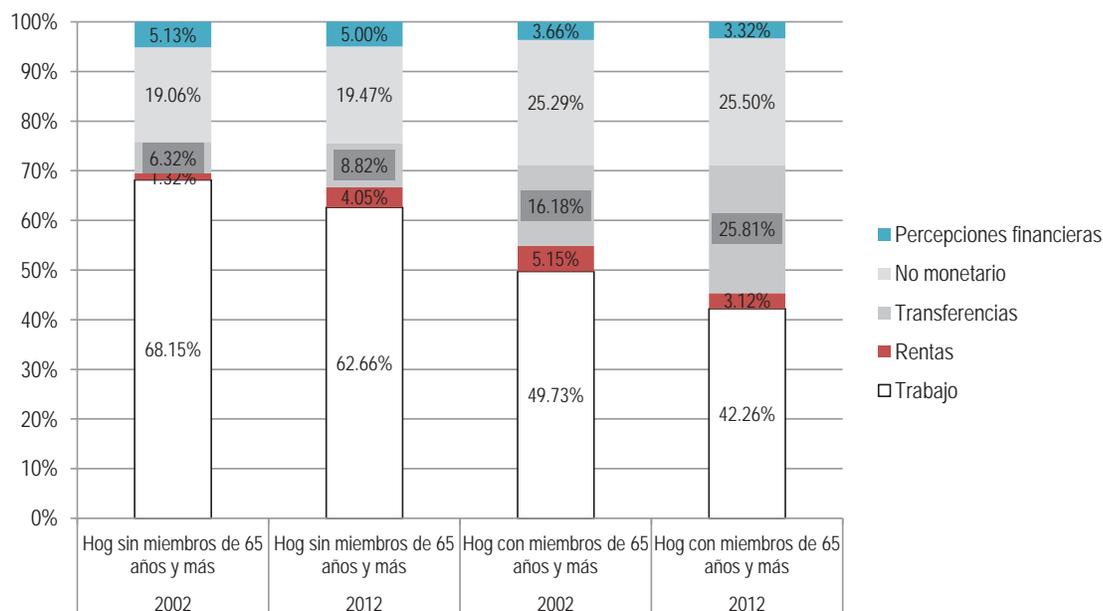
Fuente: Base de datos de Coneval a partir de la ENIGH 2012.

Tabla 2. Indicador de carencia por acceso a la seguridad social para la población mayor de 65 años, 2012

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Con acceso	5,906,033	75.1
Sin acceso	1,958,773	24.9
Total	7,864,806	100.0

Fuente: Base de datos de Coneval a partir de la ENIGH 2012.

Gráfica 2. Fuentes del ingreso total por tipo de hogar, 2002 y 2012



Nota: El *ingreso total*, en la taxonomía del INEGI, se compone por el ingreso corriente y por las percepciones provenientes de las ganancias financieras. El *ingreso corriente* a su vez se compone por el *ingreso monetario* (ingreso por trabajo asalariado, por negocios propios, otros trabajos, rentas, transferencias privadas y gubernamentales, y otros) y el *gasto no monetario* (regalos en especie, autoconsumo e imputación de renta). En esta tabla se aprecia que la imputación de la renta del inmueble propio se vuelve una importante fuente de ingreso.

Fuente: ENIGH, 2002 y 2012. Cálculos propios.

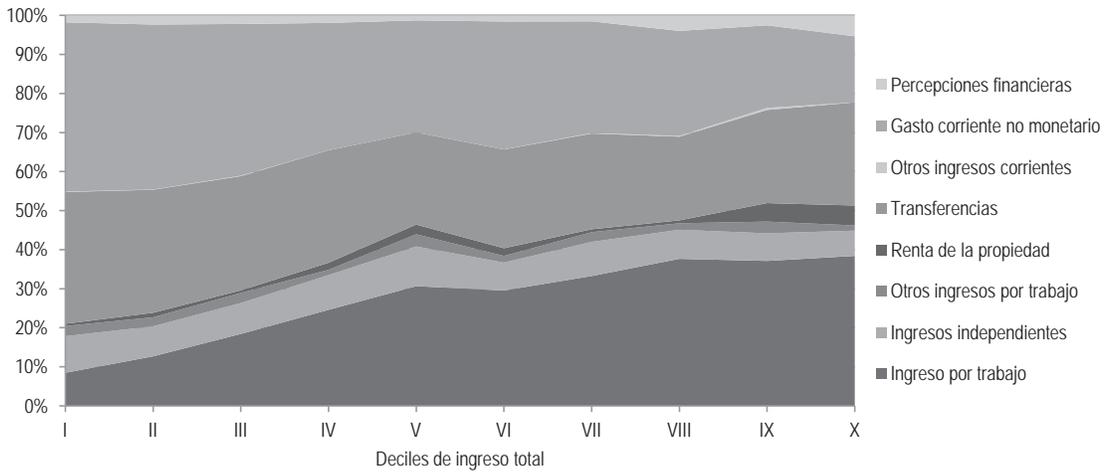
Para observar si este cambio ha sido progresivo y equitativo es necesario considerar las fuentes de ingreso por decil de ingreso total. En la Gráfica 3 puede apreciarse que los deciles más pobres integran su ingreso en mayor proporción por transferencias y menos por trabajo, casi en una proporción de tres a uno. De igual manera, resalta la proporción del ingreso atribuible a gasto corriente monetario para los deciles con menor ingreso.

Al desagregar las fuentes de ingreso de las transferencias (Gráfica 4) se aprecia claramente un patrón donde los deciles con menores ingresos reciben en proporción mayores ingresos provenientes de transferencias gubernamentales (programas sociales principalmente)

y menos por jubilaciones. Por el contrario, los deciles con mayores ingresos reciben una buena parte de sus transferencias en la forma de jubilación.

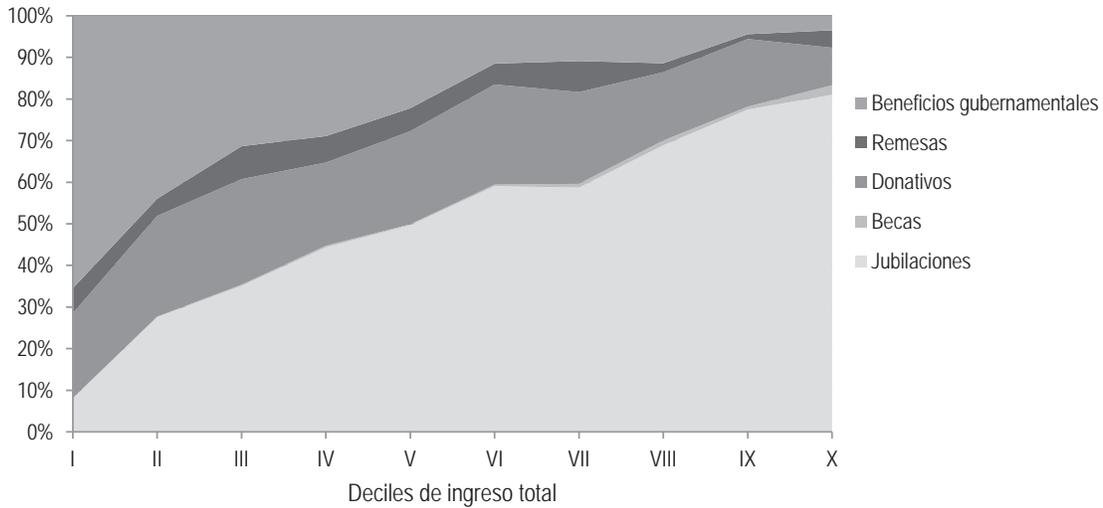
En su caso, al observar la proporción del ingreso que representa para cada decil el gasto no monetario, resalta que más de 50% de este ingreso proviene de la estimación de alquiler para todos los deciles. Para el primer decil, este ingreso imputado representa 53% y para el décimo decil 59%, con una media para todos los hogares de 56%. El siguiente rubro en el gasto no monetario contabilizado como parte del ingreso total son las transferencias en especie,

Gráfica 3. Fuentes y proporción del ingreso total por decil de los hogares con personas de 65 años o más, 2012



Fuente: ENIGH, 2012. Cálculos propios.

Gráfica 4. Fuentes del ingreso por transferencias por decil de ingreso para los hogares con personas de 65 años y mayores, 2012



Fuente: ENIGH, 2012. Cálculos propios.

de hogares y gubernamentales. Este ingreso representa 40% en el primer decil y 33% en el décimo.

Ahora bien, es importante resaltar que en términos absolutos las diferencias en la media del ingreso mensual total de los hogares por decil varían significativamente. En la Gráfica 5 puede apreciarse un diferencial entre el primer y décimo decil, de 17 a 1, que si bien representa las desigualdades del país, en un contexto de pobreza, es claro que los adultos mayores tendrán menos oportunidades de aumentar sus ingresos si así lo requirieran. Si agregamos que 49% de estos hogares en promedio tienen uno o dos integrantes y que la mayoría de los hogares unipersonales de personas de 65 años o mayores se encuentran en los cuatro deciles con menores ingresos del país (75%), la perspectiva no es nada alentadora.

Al contrastar las fuentes de ingreso de los hogares con personas en edad de retiro en México con la de otros países dentro de la OCDE se aprecia que, en lo general, los hogares mexicanos dependen del trabajo —como hemos visto más arriba— para integrar su ingreso. La Gráfica 6 nos muestra en los últimos lugares de la tabla donde la mayoría de los países reciben su ingreso de transferencias o de los réditos de inversiones financieras; es decir, de sistemas de pensiones públicas y privadas.

Sistema de pensiones

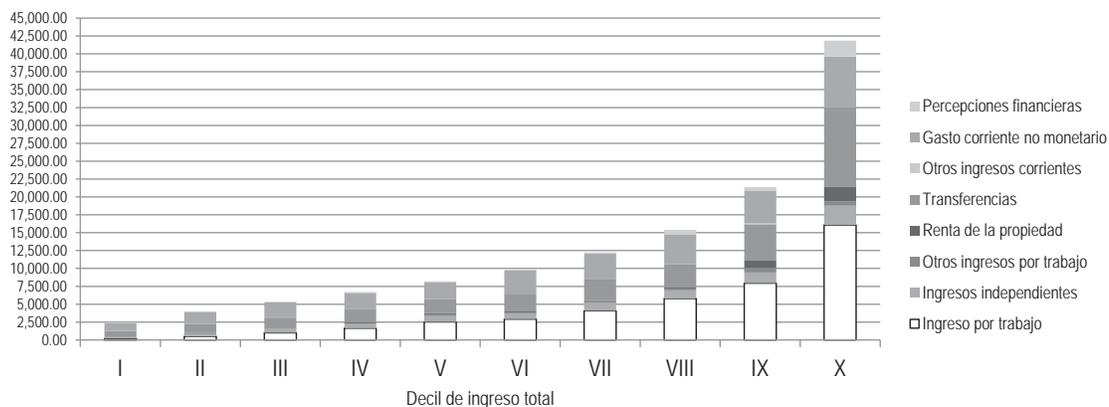
El sistema de pensiones mexicano ha cambiado dramáticamente en los últimos 25 años. Ha pasado de un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, con beneficios variables dependientes de las contribu-

ciones obligatorias y personales, primero para los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional y recientemente para los trabajadores del apartado B. De igual forma, la edad de retiro ha aumentado.

A partir de la reforma al sistema de pensiones en 1997, el Estado mexicano ha asumido una serie de gastos del sector público no necesariamente respaldado por fondos de seguridad social superavitarios, entre ellos se incluye el pago de pensiones del IMSS y del ISSSTE; el pago de pensiones y jubilaciones de Pemex, CFE y LyFC; las transferencias a los estados de la república para el pago de sus fondos de pensión, o bien, la administración de la deuda de los estados para cubrir estos déficits, y el pago de pensiones y ayudas pagadas directamente por el Ramo 19, “Aportaciones a Seguridad Social”. El Ramo 19 considera el pago de:

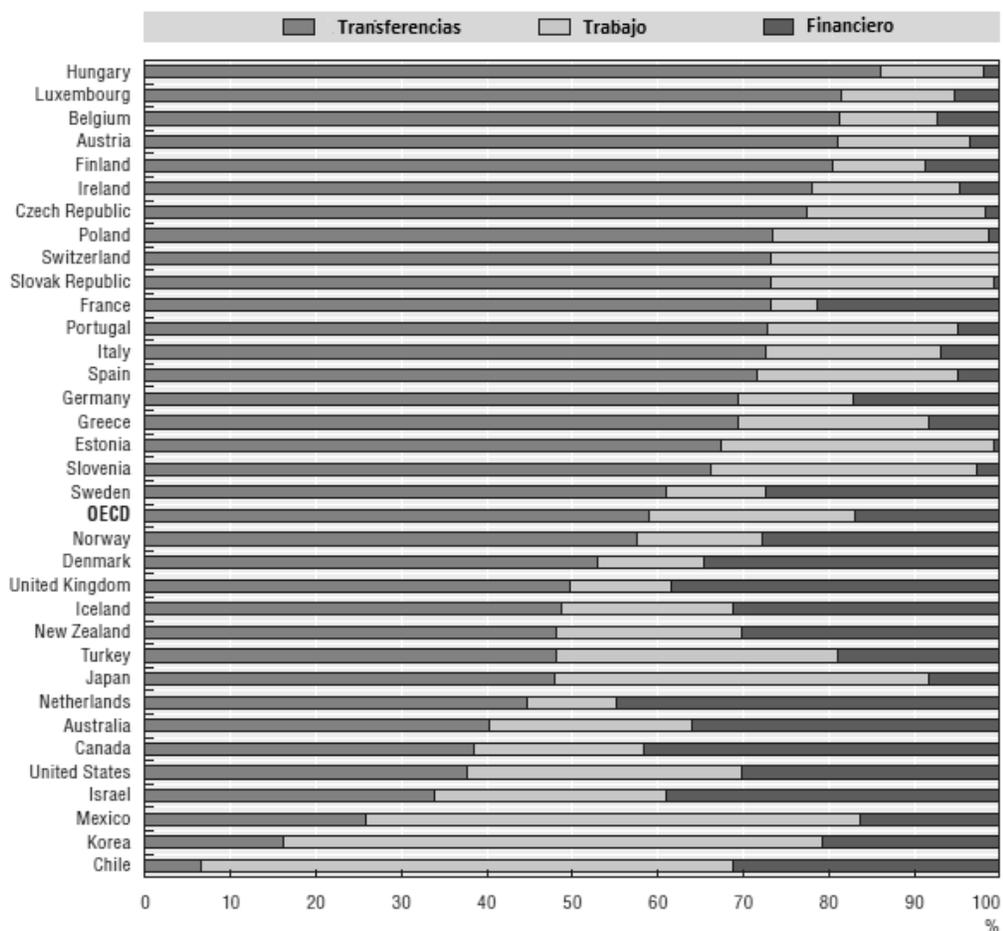
- Las pensiones en curso de pago, la mínima garantizada, las aportaciones estatutarias a los ramos de seguro del IMSS, y las erogaciones que demandan las operaciones del Programa IMSS-Oportunidades que administra ese instituto; así como las pensiones en curso de pago y gastos de operación del ISSSTE.
- Asimismo, se cubrirá el pago de las pensiones y compensaciones militares; los gastos de defunción del personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas; la aportación anual equivalente al 11% de los haberes y haberes de retiro para financiar el servicio médico integral a favor de los militares y de sus familiares; y las pensiones de trato especial del ISSSTE.

Gráfica 5. Ingreso total promedio mensual de los hogares con integrantes de 65 años y mayores, por decil, 2012



Fuente: ENIGH, 2012. Cálculos propios.

Gráfica 6. Fuentes de ingreso de los mayores de 65 años, 2000



Nota: El ingreso del trabajo incluye tanto el que proviene del empleo como del autoempleo. El ingreso financiero incluye a las pensiones privadas así como a los dividendos de los ahorros.

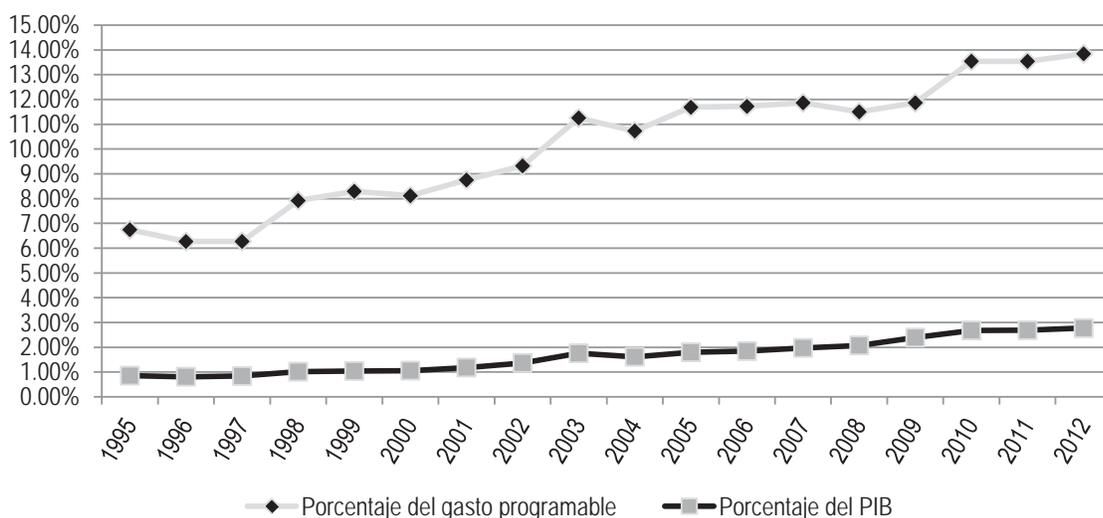
Fuente: Tomado de OCDE, *Pensions at a glance*, 2013, OCDE, 2013, p. 74.

- Adicionalmente se pagarán las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a cargo del Estado (las Afore) y las pensiones a los jubilados antes de 1982 de Ferrocarriles Nacionales de México.
- Por otra parte, y de acuerdo con las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, el presupuesto del ramo considera transferencias y subsidios que serán destinados a “Infraestructura para la función salud en seguridad social” del ISSSTE y del Programa IMSS-Oportunidades, así como gastos

de seguridad social a favor de los productores de caña de escasos recursos.¹

Tomando en cuenta solamente el gasto de pago de pensiones del IMSS y el ISSSTE, el pago de pensiones y jubilaciones de Pemex, CFE y LFC, y el pago de pensiones y ayudas pagadas directamente por el Ramo 19, “Aportaciones a Seguridad Social”, podemos observar en la Gráfica 7 que existe una creciente presión a las finanzas públicas. Es notable que el pago de estas ministraciones ha pasado de ser 7% del gasto programable en 1995 al 14% en 2012. De igual manera, este gasto representaba en 1995, 0.85% del PIB y en 2012 representó 2.77 por ciento.

Gráfica 7. Aportaciones a la seguridad social como porcentaje del gasto programable y el PIB



Fuente: SHCP, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, gasto neto presupuestario del sector público.

¹ SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. *Estrategia programática, Ramo 19.*

Consideraciones finales

Tomando en cuenta las proyecciones demográficas, la estructura del ingreso actual de los mayores de 65 años, el hecho de que sólo 21 millones de cuentas de Afore de las 46.8 millones registradas recibieron por lo menos una aportación en los últimos tres años, que el gasto en seguridad social aumenta y que el déficit del IMSS no sólo incluye un pasivo laboral sino un déficit creciente en el seguro médico,² queda claro que es necesaria una reforma financiera al sistema.

El Congreso revisa una iniciativa de reforma constitucional presentada por el Eje-

cutivo, que reforma el artículo 4° constitucional instituyendo el derecho a una pensión no contributiva mínima para aquellos que no cuenten con una pensión y tengan ingresos menores a un monto determinado. En el proyecto de ley que regularía dicha reforma se contempla la idea de una expansión de las cuentas similares a las Afore que financiarían dicha pensión en el futuro; sin embargo, evidentemente el sistema requerirá de un flujo cada vez mayor de financiamiento mientras se estabilizan las variables y restricciones arriba comentadas.

² Consar, *Informe al Congreso*, primer trimestre de 2012, p. 18.

Las necesidades de inversión pública en salud para atender enfermedades emergentes en México

María Vanessa Aldaz Rodríguez*

Antecedente

El Sistema Nacional de Salud está compuesto por instituciones verticalmente integradas y segmentadas unas de otras. Es decir, cada una de ellas realiza las tres funciones básicas en un sistema de salud: financiamiento, organización y administración del consumo de la salud, y provisión. Básicamente no existe transferencia de flujos financieros ni afiliados o pacientes entre ellas, a menos que esto suceda por cambios en el estatus laboral de los trabajadores.¹

El Sistema Mexicano de Salud (SMS) se describe como un sistema segmentado con tres grandes grupos de población:

- Los trabajadores del sector formal de la economía, que son atendidos por las instituciones de la seguridad social;

* Maestra en Administración de Servicios de Salud. Estudiante de doctorado en Ciencias de la Salud en la UNAM. Consultora independiente. Líneas de investigación: políticas públicas y determinantes sociales en salud. Correo electrónico: vanessaaldaz@gmail.com

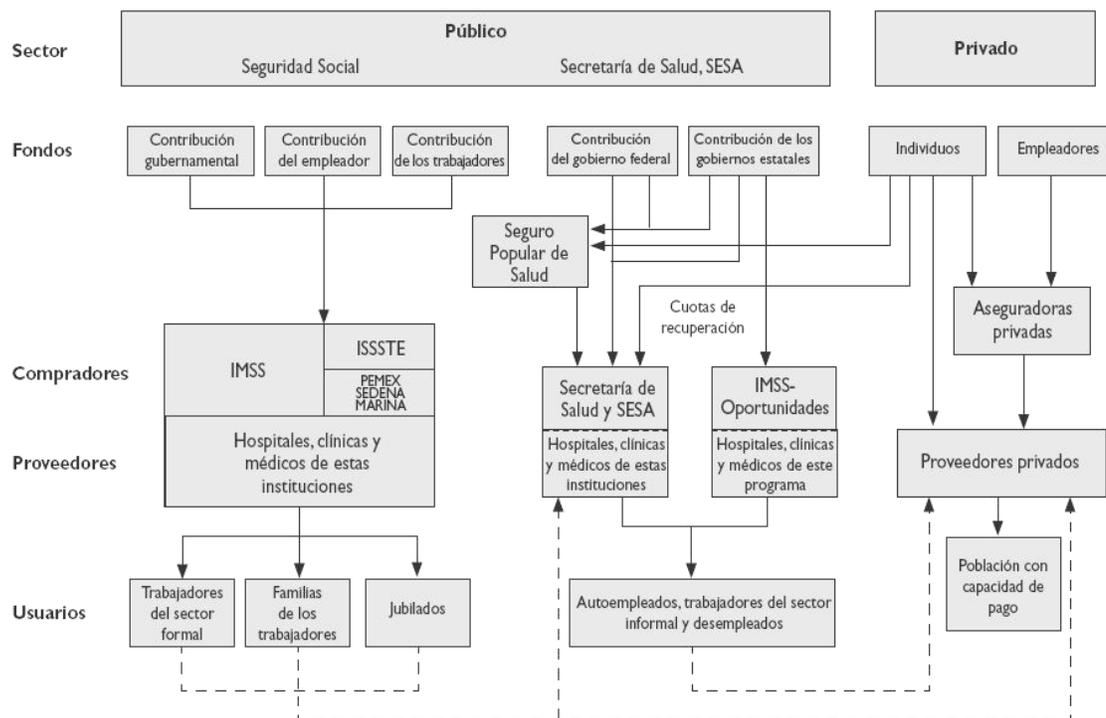
¹ Gabriel Martínez, *Análisis de la desigualdad del gasto en salud en México. Estudios sobre desarrollo humano*, 2009-3, en [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Salud_3_Gabriel_Martinez_.pdf].

- Los autoempleados; trabajadores del sector informal de la economía y aquellos que se encuentran fuera del mercado laboral, que son prácticamente responsabilidad de la Secretaría de Salud y las secretarías de salud estatales (Sesa).
- La población con capacidad de pago, que generalmente se atiende en el sector privado (Figura 1).

La segmentación del sistema mexicano de salud, dentro del sector público, resulta evidente desde la óptica del financiamiento. Las instituciones de la seguridad social tienen un esquema tripartita (IMSS) o bipartita (ISSSTE, Pemex, Sedena y Marina) de financiamiento basado en las contribuciones generales del gobierno y/o de los patrones y de los trabajadores, mientras que para el resto del sector público como la Secretaría de Salud y las Sesa, el financiamiento está basado predominantemente en impuestos generales, aportaciones federales y otros ingresos públicos.² El gasto en términos

² S. Sosa, S. Sesma, M. Guijarro, "Análisis del gasto en salud en México, 2001-2006", PNUD, México, *Estudios sobre desarrollo humano*, 2009-2, en [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Salud_2_Sandra_Sosa_Rubi.pdf].

Figura 1. Organización del Sistema Nacional de Salud de México



Fuente: Dantés Gómez *et al.*, Sistema Nacional de Salud de México, Salud Pública, México, 2011.

de producto interno bruto que el SMS invierte anualmente ha tenido variaciones porcentuales mínimas inferiores a las tasas de crecimiento de la población. Esto genera una desventaja e inicialmente explica los limitados recursos con los que cuenta el Estado para hacer frente a las necesidades de atención en salud (Tabla 1).

Incremento de la cobertura

La incorporación del sistema de protección social en salud revela no sólo un reajuste en términos de modelos de financiamiento y de asignación de recursos, sino también los resultados en los cambios de cobertura (Tabla 2), con el ajuste realiza-

do para considerar cubiertos a los individuos que, por edad y condición de estudios son susceptibles de la cobertura del jefe o jefa de hogar, así como para considerar la cobertura de los niños menores de cinco años por el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG).³ La proporción de población sin protección en salud disminuye a 21.39%; en tanto que el SPSS sube a 38.53%, el IMSS a 32.19%, y el ISSSTE a 6 por ciento.⁴

³ El Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) es el seguro de protección en salud otorgado por decreto desde 2006 para todos los niños de 0 a 5 años de edad que no contaban con seguridad social.

⁴ J. P. Gutiérrez, M. Hernández-Ávila, *Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012*, Salud Pública, México, 2013, p. 55.

Tabla 1. Gasto total en salud como porcentaje del producto interno bruto

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	5.9 (d)	5.7 (d)	5.8 (d)	5.8 (d)	6.4 e	6.2 e	e	e

Fuente: OCDE, gasto y financiamiento en salud, estadísticas de salud.

Tabla 2. Proporción ajustada (ic 95%) de la población mexicana cubierta por los diferentes esquemas de protección social en salud (2000, 2006 y 2012)

Protección	Ensa 2000	Ensanut 2006	Ensanut 2012
Ninguna	57.6	50.5	21.4
IMSS	33	29.9	32.2
ISSSTE	6.4	5.5	6
Pemex	0.5	0.4	0.4
Sedena/Semar	0.6	0.3	0.3
SPS	NA	10.4	38.5
Privada	0.8	0.9	0.4
Otra	0.7	1.8	0.6
NS/NR	0.5	0.3	0.1
Observaciones	190 214	206 700	194 923

SPS: Sistema de Protección en Salud.

ns/nr: No sabe/No respondió.

NA: No aplica.

Fuente: J. P. Gutiérrez, M. Hernández-Ávila, *Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012*, Salud Pública, 2013, p. 55.

Infraestructura

Hablar de los avances y progresos por la implementación del sistema de protección social en salud, sin considerar el ámbito de infraestructura, es hablar a medias. Es necesaria una coherencia con los avances y reformas que ha tenido el sistema de salud, ya que esto presupone la articulación de unidades y servicios que cuenten con todos los elementos necesarios para su funcionamiento eficiente y efectivo.

Tanto las redes de servicios como cada una de las unidades de atención a la salud que las componen deben centrar su actividad en satisfacer las necesidades de los pacientes y sus familias.

Sin duda, el talón de Aquiles del Sistema Nacional de Salud es el tema de la infraestructura. Cuando se aborda el tema entre académicos y profesionales, el debate es sobre si debe

ampliarse o concentrarse. Hay evidencia en la que se especifica que los hospitales atienden complejidades menores y mayores a lo que su naturaleza les marca; es decir, en hospitales de segundo nivel se atienden acciones de primero y de tercero. Como se observa en la Tabla 3, el mayor nivel de estructura se encuentra en el primer nivel de atención; sin embargo, quienes reciben la carga de atención de pacientes con mayor intensidad son el segundo y tercer niveles; esto evidencia la falta de coordinación entre los niveles de atención y la baja capacidad resolutoria que tiene el primer nivel de atención para atender las demandas de la población.

Existe una clara clasificación de la conformación del tipo de unidades que existen en el país; cada una de ellas se refiere a la necesidad de atender niveles de complejidad específica e incluso en sus especificaciones establecen los mínimos arquitectónicos y de diseño indispensables para el otorgamiento de los servicios para los que fueron creados;⁵ sin embargo, en las entidades federativas, la creación de espacios para la salud se diseñan y ponen en funcionamiento bajo diversos criterios (Tabla 4).

En su tesis, Hernández Ramírez especifica que en el caso de la Secretaría de Salud, los hospitales de tercer nivel realizan funciones de primer y segundo nivel, mermando así su capacidad para producir servicios.⁶

En el periodo 2011-2012 uno de los problemas más importantes que enfrentó el gasto

⁵ Secretaría de Salud, *Modelos de unidades médicas: MIDAS (Modelo Integrador de Atención a la Salud)*, 1ª edición, 2006.

⁶ L. C. Hernández Ramírez, tesis de maestría *Factores organizacionales y profesionales asociados con la capacidad de producir servicios médicos en hospitales de tercer nivel de la Ciudad de México*, UNAM, 2013.

público en salud en el país es que 97.13% se destina para gasto corriente, necesario para cubrir los rubros de servicios personales (sueldos, prestaciones de seguridad social), gasto de operación para que las organizaciones operen adecuadamente (papelería y equipos de cómputo); subsidios (ayudas de carácter social y recursos para los fondos de pensiones y jubilaciones); y únicamente 2.87% se asignó para el gasto de inversión, necesario para la modernización y ampliación de las actividades que conforman esta función, tales como la construcción de infraestructura en salud.⁷

Incrementar en una el número de unidades clínicas es un proceso que conlleva estudios geográficos, demográficos, epidemiológicos, jurídicos, económicos y sociales; por ello resulta tan costoso aumentar la infraestructura. Esto nos lleva a reflexionar sobre si ante los cambios demográficos y epidemiológicos del país lo mejor es hacer unidades médicas especializadas, o cambiar el modelo de atención hacia la cobertura de atención ampliando la base de médicos familiares con un nuevo modelo de atención.

Enfermedades emergentes de inversión

Los datos demográficos y epidemiológicos indican que las presiones sobre el Sistema Nacional de Salud serán cada vez mayores, poniendo en riesgo la sustentabilidad financiera de las instituciones públicas. La fecundidad,

⁷ T. Reyes, "El presupuesto público federal para la función salud, 2011-2012", Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico, Cámara de Diputados, México.

Tabla 3. Unidades médicas por nivel de atención

<i>Nivel</i>	<i>Secretaría de Salud (2011)</i>	<i>IMSS (2012)</i>	<i>ISSSTE</i>
Primero	13 056	1 499	1 042
Segundo	700	273	125
Tercero	20	36	13
Total	13 776	1 808	1 180

Fuente: elaboración propia con información de [www.issste.gob.mx, www.imss.gob.mx] y [www.salud.gob.mx]

Tabla 4. Tipología de las unidades según institución

<i>Tipología</i>	<i>Secretaría de Salud</i>	<i>IMSS</i>	<i>ISSSTE</i>
Primer nivel	Casa de salud	Unidad de medicina familiar	Unidad especial
	Centro de salud	Unidad médica ambulatoria	Consultorio auxiliar
	Centro de salud con servicios ampliados	Centro comunitario de salud	Unidad médica familiar (A-E)
			Consultorio médico familiar
			Centro de apoyo diagnóstico
Segundo nivel	Hospital de la comunidad	Hospital general	Clínica de especialidades
	Unidad de especialidades médicas (Uneme)	Hospital general de subzona	Clínica-hospital
	Hospital general	Hospital general de zona	Hospital general
Tercer nivel	Hospital regional de alta especialidad	Hospital regional	Hospital regional
	Hospital de especialidad	Centro médico de especialidades	Centro Médico Nacional

Fuente: elaboración propia con información de [www.issste.gob.mx], [www.imss.gob.mx] y [www.salud.gob.mx]

las tasas de mortalidad y la migración suponen una demanda más elevada de servicios, asociada al mayor número de adultos mayores (la población de 65 años y más crecerá de 6.2% del total en 2010 a 10.5% en 2030). Este hecho impacta no sólo en el sistema de salud, sino que impone desafíos a la organización familiar, así como cargas adicionales de trabajo para los cuidados, en especial para las mujeres, quienes realizan mayoritariamente este trabajo (PND 2013-2018).

Existen tres factores que inciden negativamente en la capacidad del Estado para dar plena vigencia al derecho a la salud y que, por tanto, requieren atención. Primero, el modelo con que fueron concebidas las instituciones del sector ha estado enfocado hacia lo curativo y no a la prevención. En segundo lugar, no han permeado políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucionales hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. En este sentido, destaca como un reto a enfrentar la diversidad de hábitos y costumbres de la población en materia de conocimiento y cuidado de la salud. Tercero, en la rectoría y arreglo organizacional vigentes, donde prevalece la participación de instituciones verticalmente integradas y fragmentadas que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el Sistema de Salud Pública.⁸

Para evaluar las necesidades de inversión en salud en el mundo no existe un método específico que marque los lineamientos y especificaciones para ellos. Sin embargo, en toda proyección sobre las necesidades de salud se consideran: el perfil epidemiológico, la carga

de la enfermedad y las condiciones económicas del país. Existen algunos métodos actuariales como el denominado *curvas de supervivencia*, cuya finalidad es estimar la probabilidad de alcanzar una determinada edad que tienen al nacer los individuos de una población. Estos estudios son considerados cuando el nivel de análisis de estudio es individual o de cohortes [*series*] reducidas.

Para dar una respuesta con relación al rumbo que toman los sistemas de salud de los países y enfocar las recomendaciones sobre salud pública e inversión en los sistemas de salud, diversas agencias internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud o el Banco Mundial, establecen sus pronósticos en estudios basados en la carga de la enfermedad.

El enfoque de la carga mundial de morbilidad (CMM) es un proyecto científico y sistemático para cuantificar la magnitud comparativa de la pérdida de salud como consecuencia de enfermedades, lesiones y factores de riesgo en función de la edad, el sexo y la ubicación geográfica en momentos específicos. Esta innovación en la materia introduce una medición, años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD), para cuantificar el número de años de vida perdidos como consecuencia de muerte prematura y discapacidad.⁹

En las últimas dos décadas el panorama mundial de la salud ha sufrido una rápida transformación. Las personas de todo el mundo viven más tiempo que antes; la población

⁹ Institute for Health Metrics and Evaluation, Human Development Network, The World Bank, *La carga mundial de morbilidad: generar evidencia, orientar políticas*, Edición regional para América Latina y el Caribe, Seattle, WA, IHME, 2013.

⁸ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México.

está envejeciendo. El número de personas en el mundo aumenta cada vez más. Muchos países han hecho progresos notables para prevenir muertes infantiles. Como consecuencia, la carga de la enfermedad cada vez está determinada por la discapacidad en lugar de la mortalidad prematura. Las principales causas de muerte y discapacidad han cambiado de enfermedades transmisibles en los niños a enfermedades no transmisibles en los adultos.¹⁰

Los cambios demográficos como el crecimiento de la población y el aumento del promedio de la edad han causado el incremento de la carga generada por enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe. El estudio sobre la carga mundial de la morbilidad detectó que muchos países están haciendo progresos respecto a algunas de estas afecciones. Estos progresos se pueden ver al utilizar evaluaciones denominadas *tasas estandarizadas por edad* que eliminan los efectos de los cambios demográficos para cuantificar mejoras en la salud; sin embargo, estos progresos no son equivalentes a la evolución y aparición de enfermedades reemergentes (figuras 2 y 3).

La Figura 4 muestra descensos similares en los AVAD entre los hombres mexicanos por enfermedades transmisibles, nutricionales y neonatales junto con el aumento de enfermedades no transmisibles entre 1990 y 2010. De todas las enfermedades no transmisibles que se muestran en esta figura, la nefropatía crónica es la que más aumentó durante el periodo (368%). También se observaron aumentos en otras causas como diabetes (103%), cardiopatía isquémica (100%) y cirrosis (57%). Ade-

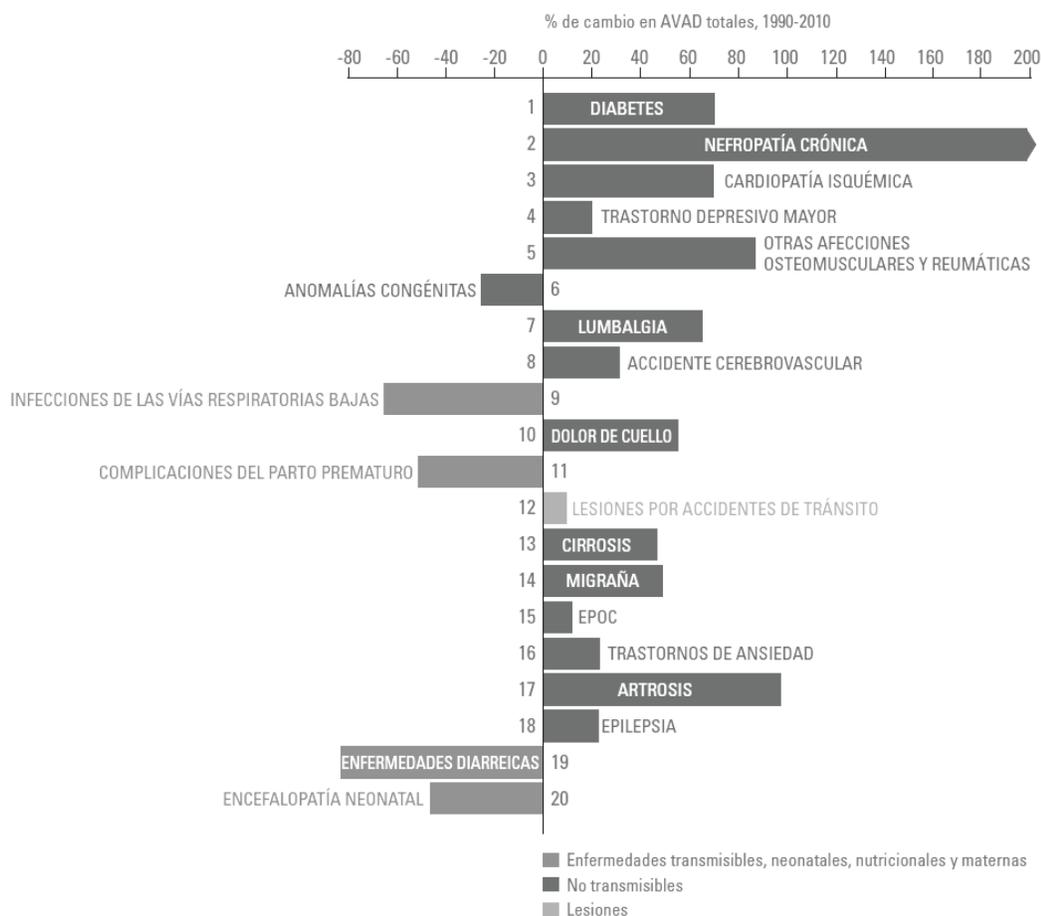
más de mostrar la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles, estas evaluaciones muestran que las lesiones son una de las principales causas de pérdida de salud en México. En general, los AVAD causados por violencia interpersonal se clasificaron en el nivel más alto en 2010, mientras que las lesiones por accidentes de tránsito ocuparon el tercer lugar.

Como se observa en las tendencias hacia enfermedades no transmisibles, existe también lo que se denomina *enfermedades emergentes* y *enfermedades de baja prevalencia*. Dichos padecimientos requieren de tratamientos específicos con medicamentos innovadores y biológicos; en este sentido es importante también expresar la necesidad de tener la respuesta acorde que van dando los pacientes ante los medicamentos de manera actualizada. En materia de política farmacéutica se han realizado avances significativos en México; sin embargo, la vorágine con que se presentan las alternativas alopáticas para el tratamiento de enfermedades no es concordante con el proceso de aprobación de tales medicamentos en los cuadros básicos interinstitucionales. Cabe mencionar que así como existen tres importantes subsistemas, cada uno tiene sus propios procesos de inclusión a sus cuadros básicos de medicamentos. Esto genera una brecha de inequidad, pues quien tenga mayor fortaleza económica para la compra de medicamentos tiene mayor capacidad de dar respuesta a la demanda de medicinas a sus afiliados.

Epilepsia, artritis reumatoide, parkinson, son algunas de las enfermedades que están teniendo incidencia en la población en edad productiva y el tratamiento de estos padecimientos se ve frenado ante la imposibilidad de prescri-

¹⁰ Institute for Health Metrics and Evaluation, Human Development Network, The World Bank, *op. cit.*

Figura 2. Cambios en las causas principales de AVAD para mujeres, 1990-2010

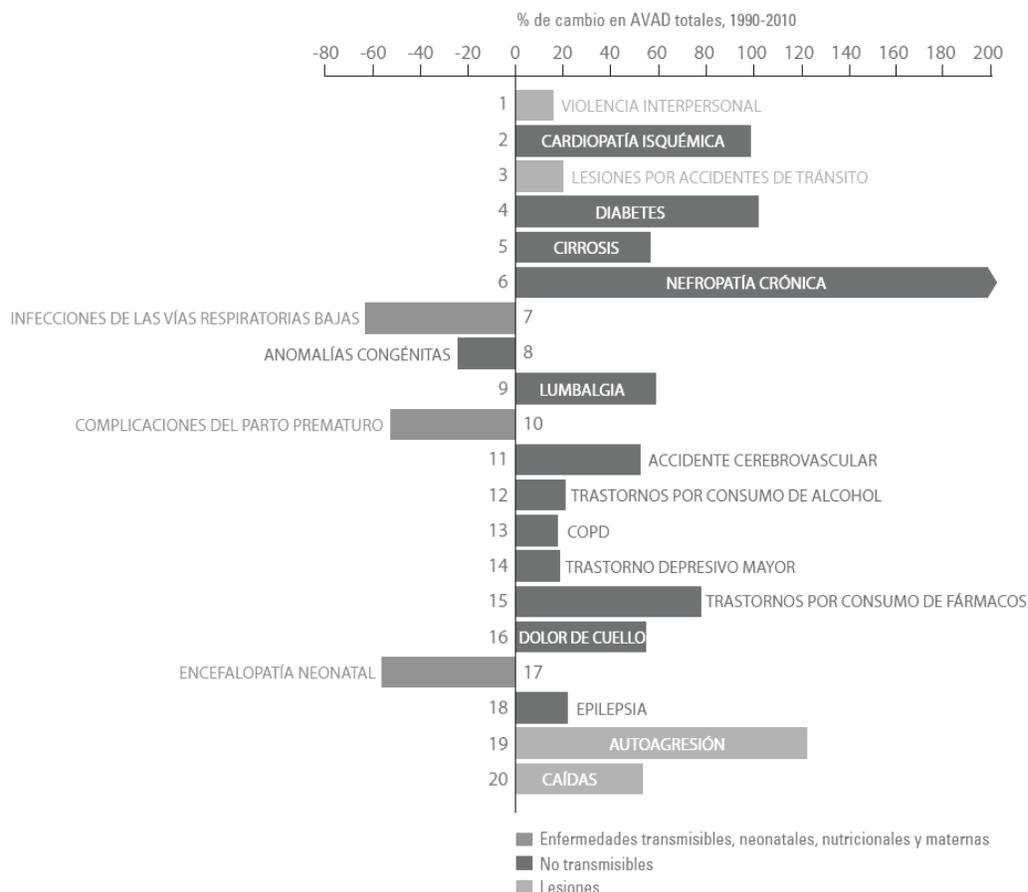


Nota: Las 20 causas principales de AVAD se clasifican de arriba a abajo en orden del número de AVAD con que contribuyeron en 2010. Las barras a la derecha de la línea vertical indican el porcentaje en que han aumentado los AVAD desde 1990. Las barras de la izquierda muestran el porcentaje en que han disminuido los AVAD. Las flechas indican causas que han aumentado en mayor cantidad que la que aparece en el eje de x.

bir medicamentos aprobados internacionalmente, pero que no se encuentran incluidos en el cuadro básico de medicamentos que *gerencia* el Consejo General de Salud. Esto obliga a que los pacientes tengan que generar gasto de bolsillo y caer en condición de gasto catastrófico para atender su condición física. En el mejor de los casos son tratados con alternativas terapéuticas que controlan su condición con muy baja

efectividad. Es decir, si bien la evidencia ha reportado un incremento en el gasto en salud, este gasto no se ve reflejado en el incremento de insumos, camas o procesos de atención que por derecho social y constitucional tiene la población. En la Tabla 5 se puede observar que de acuerdo con estudios de la OCDE, el incremento del gasto de bolsillo representa casi 50% del gasto en salud en México.

Figura 3. Cambios en las causas principales de AVAD para hombres, 1990-2010



Nota: Las 20 causas principales de AVAD se clasifican de arriba a abajo en orden del número de AVAD con que contribuyeron en 2010. Las barras a la derecha de la línea vertical indican el porcentaje en que han aumentado los AVAD desde 1990. Las barras de la izquierda muestran el porcentaje en que han disminuido los AVAD. Las flechas indican causas que han aumentado en mayor cantidad que la que aparece en el eje de x.

Atención primaria a la salud. Un retorno a los orígenes

Tratar de dar solución a la demanda de atención de la población a partir de la construcción de unidades médicas de diferentes niveles de atención no es la mejor opción que tiene el Estado. En estos momentos con las

crisis financieras de las dos instituciones más fuerte del país —IMSS e ISSSTE, debido no a su capacidad de atender la demanda de atención médica, sino a que en ellos subsiste el modelo de pensiones y jubilaciones— resulta imprescindible analizar qué se está haciendo en otros países con mejores resultados en salud dado su nivel de inversión. Chile,

Figura 4. Cambios en las causas principales de AVAD en México, 1990-2010

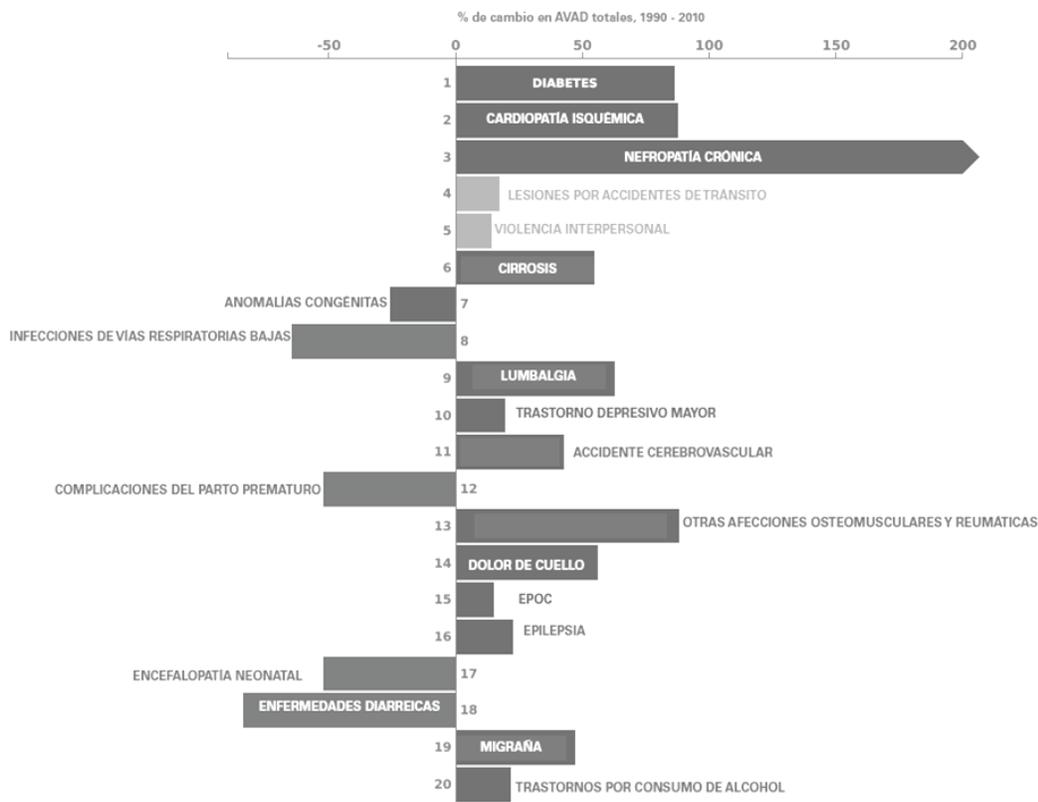


Tabla 5. Gasto de bolsillo en salud como porcentaje de gasto total en salud

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	51.7	51.3	50.9	49.3	47.8	49.0 e	-	-

e. estimado. No se cuenta con datos.

Fuente: OCDE: Datos en salud: gastos financiamiento en materia de salud. Estadísticas de salud; OCDE.

Colombia y España son ejemplos recurrentes dados sus procesos de reestructuración y adaptabilidad a la evolución de sus propios sistemas de salud.

En México es innegable que la tendencia propuesta en todos los círculos políticos,

profesionales y académicos es hacia la universalidad del Sistema Nacional de Salud; esto incluye aspectos de cobertura, portabilidad y financiamiento. Además, por las “transformaciones” propuestas en los diferentes foros académicos y científicos, más que un avance en

una propuesta innovadora, lo que se propone es retomar el concepto de *atención primaria a la salud* propuesta por la OMS en 1978.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la *atención primaria a la salud* se define como:

la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo, con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del Sistema Nacional de Salud —del que constituye la función central y el núcleo principal—, como del desarrollo social y económico global de la comunidad.¹¹

Atención domiciliaria: ampliar la cobertura sosteniendo la estructura

Como se analizó en los puntos anteriores, existe una disociación entre la oferta de atención médica, la infraestructura actual del sistema de salud y las tendencias epidemiológicas que la población está presentando. El algoritmo de *baja infraestructura* más *insuficiente nivel de atención* lleva a entender a una población económicamente activa en constantes e incrementales niveles de incapacidad, invalidez e incluso en condición de pensión anticipada; esto genera

¹¹ En [http://www.who.int/topics/primary_health_care/es/].

estancamiento laboral y crisis, pues una población enferma es sinónimo de una sociedad estancada. Y el problema no viene solo; trae consigo cambios en las esferas sociales y familiares, pues resulta innegable que con la transición demográfica y las enfermedades que se presentan, acordes a estos cambios demográficos, también viene de la mano un fenómeno social denominado *nivel de dependencia*. Esto afecta a las personas que están en situación de vulnerabilidad y trunca el desarrollo profesional y económico de las personas en edad productiva que dedican su tiempo y espacio al cuidado de quienes en general son familiares (Figura 5).

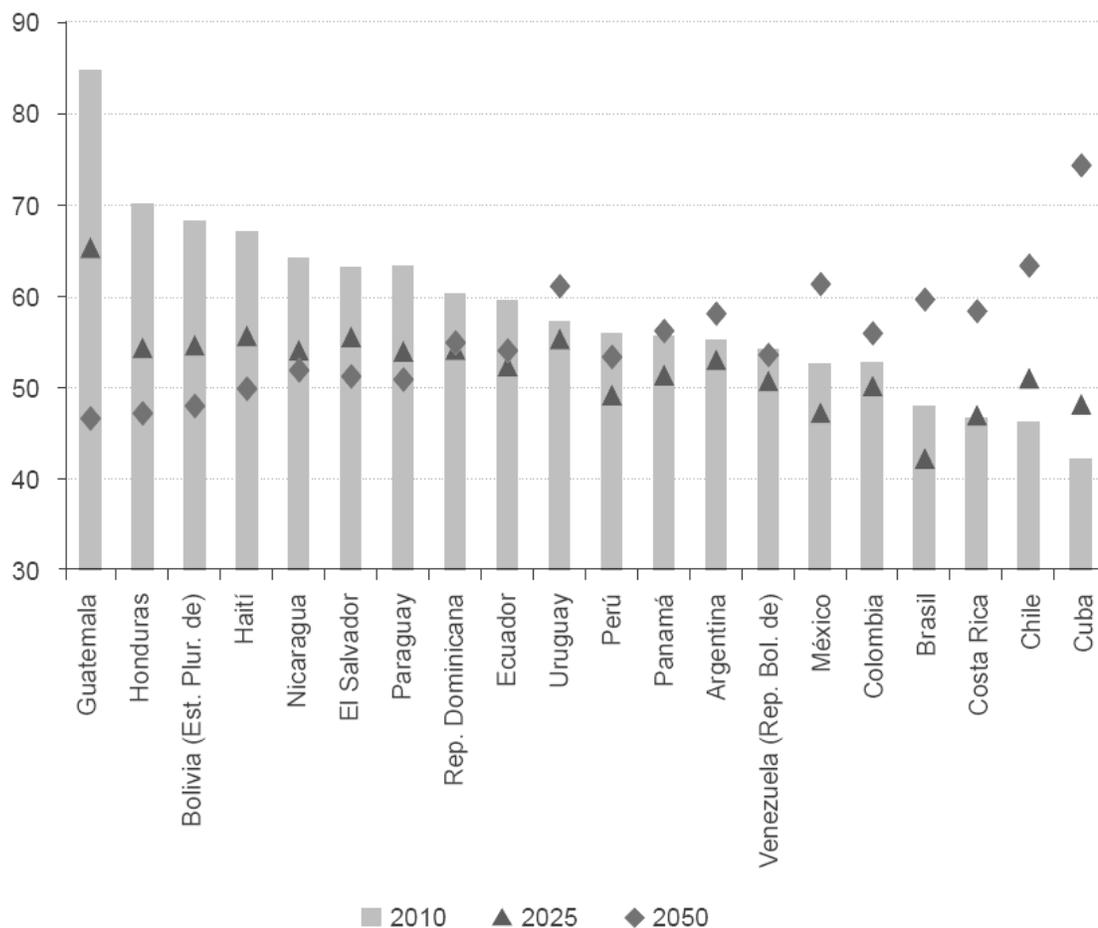
Pese a que en la literatura hay varias definiciones de la *atención domiciliaria*, como modalidad de atención; así como controversias acerca del marco en que debe funcionar, parece haber consenso en que su función primordial sería brindar al paciente en su domicilio cuidados médicos y de enfermería en igual cantidad y calidad que en el hospital.¹² Dicho de otra forma, la *atención domiciliaria* estaría indicada para aquellos pacientes que necesitan asistencia especializada sin ser ingresados en un hospital, aunque no se encuentren en condiciones de pasar al régimen ambulatorio.

El modelo de atención domiciliaria está presente en la mayoría de los países de economías fuertes y emergentes que tienen resultados más favorables que nuestro país en materia de salud (Cuadro 1).

En el país, tanto el ISSSTE como el IMSS tienen establecido dentro de su modelo de

¹² C. Mitre *et al.*, “La hospitalización domiciliaria: antecedentes, situación actual y perspectivas”, *Rev Panam, Salud Pública/Pan Am J Public Health*, vol. 10, núm. 1, 2001.

Figura 5. Índice de dependencia en 18 países de América Latina



Nota: Porcentaje de la población potencialmente dependiente (niños de 15 años y menos, más personas de 65 años y más) dividida entre la población potencialmente productiva (personas de 16 a 64 años).

Fuente: Cepal, 2012, *Cuidado y subjetividad, una mirada a la atención domiciliaria*.

atención la alternativa de *atención domiciliaria*, misma que tiene sus propios mecanismos de activación pero que generalmente se establecen para dar seguimiento postoperatorio.

En la Secretaría de Salud, durante la administración 2000-2006 se implementó el Programa de Acción de Atención al Envejecimiento en donde el pilar que sostenía el programa

era justamente el modelo de atención domiciliaria. Cabe señalar que este modelo aplicado en diversos países del orbe no es exclusivo de la atención hacia el adulto mayor o de la persona con la presencia de alguna discapacidad motriz. Es un modelo que da preferencia a la atención ambulatoria y favorece la transferencia del hospital a su entorno familiar. Entre las

Cuadro 1. Cinco principales diagnósticos asociados con la hospitalización domiciliaria en diferentes países

<i>País</i>	<i>Primer diagnóstico</i>	<i>Segundo diagnóstico</i>	<i>Tercer diagnóstico</i>
Canadá	Enfermedades del aparato circulatorio	Enfermedades de la piel	Enfermedades del aparato respiratorio
Estados Unidos de América	Enfermedades del aparato circulatorio	Enfermedades endocrinas metabólicas	Tumores
España	Enfermedades del aparato respiratorio	Enfermedades del aparato digestivo	Enfermedades del aparato circulatorio
Francia	Tumores	Enfermedades del aparato circulatorio	Enfermedades del sistema nervioso
Reino Unido	Trastornos ortopédicos	Trastornos ginecológicos	Pacientes en fase terminal

Fuente: C. Mitre *et al.*, “La hospitalización domiciliaria: antecedentes, situación actual y perspectivas”, *Rev Panam, Salud Pública/Pan Am J Public Health*, vol. 10, núm. 1, 2001.

numerosas modalidades y alternativas que figuran dentro de este modelo están: el hospital de día, el hospital de semana, la cirugía ambulatoria, la unidad médica de corta estancia y la hospitalización domiciliaria.

En el Distrito Federal, el Programa de Atención Domiciliaria para Población Vulnerable de la Ciudad de México (PADPV) surgió en 2008 para dar continuidad al Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, implementado por los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal en 2005.

A través de equipos multidisciplinarios integrados por médico, enfermera, trabajadora social y psicóloga, se busca ofrecer atención médico-preventiva de calidad, integral y gratuita para la población que carece de servicios de seguridad social en otras instituciones con el fin de lograr la universalidad de la cobertura en el Distrito Federal;

reducir los tiempos de internamiento hospitalario (con su consecuente abatimiento en los costos, tanto de las instituciones hospitalarias como de las familias); incrementar la autonomía de los pacientes y la de sus familiares, con el fin de contribuir al desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades, y proveer de medicamentos y material de curación así como de exámenes de gabinete y laboratorio. Cabe señalar que a los pacientes mayores de 70 años que presentan algún tipo de discapacidad se les proporciona la atención, independientemente de si están afiliados a alguna institución de seguridad social.¹³

Una de las críticas que se hace al modelo de atención domiciliaria es sobre los requerimien-

¹³ Atenea Flores-Castillo, *Cuidado y subjetividad: una mirada a la atención domiciliaria*. Serie Mujer y Desarrollo núm. 112, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012.

tos y la disponibilidad de mano de obra para el cuidado, así como de sus consecuencias —en tanto trabajo no remunerado o mal remunerado— sobre la independencia y autonomía de las mujeres, quienes de manera circunstancial quedan al cuidado de los individuos que integran el tejido social familiar.

Podríamos concluir, entonces, que la implementación reformada del proceso de Atención Primaria a la Salud se puede suscitar en una primera fase si se transita de un modelo de atención clínica hospitalaria hacia un modelo de atención domiciliaria, que amplíe la cober-

tura y genere contención de costos. Sin duda, esto no sólo implica un cambio de estructura organizacional del modelo de salud mexicano, sino que trae consigo reformas económicas, políticas, laborales y sindicales. Aún así, existen experiencias exitosas en estas implementaciones.

La coordinación entre el prevalente modelo clínico y el incidente modelo de atención domiciliaria puede ser la respuesta a las demandas de atención dadas las modificaciones en los patrones epidemiológicos, económicos y demográficos en México.

La educación en México: retos inmediatos y a largo plazo

Lucero Ramírez León*

Introducción

El gran reto de la educación en México es lograr que un niño ingrese, regrese y permanezca en la escuela, aun si no cuenta con acta de nacimiento, está desnutrido o tiene que trabajar para contribuir al ingreso familiar. En esos términos, la UNICEF describe la situación que impera en nuestro país, mientras el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subraya que el sistema mexicano aún enfrenta desafíos importantes en términos de acceso y retención, particularmente en la educación media superior, y se registran bajos niveles de aprendizaje en todos los niveles educativos.

En ese contexto, el gobierno federal puso en marcha el Programa Sectorial de Educación (PSE) a partir de la meta nacional que denominó *México con educación de calidad*, el cual se fundamenta en el artículo 3° constitucional y en la reforma educativa que modificó la Ley

* Doctora en Ciencia Política y Administración Pública, Mención Europea por la Universidad de Salamanca, España, y el Instituto Latinoamericano de Hamburgo, Alemania, donde se especializó en Políticas Públicas. Maestra en Comunicación Política y Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Sus líneas de investigación son Poder Legislativo, relación Ejecutivo-Legislativo, control parlamentario y políticas públicas. Correo electrónico lucero007@gmail.com

General de Educación y creó las leyes General del Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

Oficialmente se busca una solución integral al desafío que representa el tema de la educación en México, por ello es que el PSE detalla los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de educación básica, media superior, superior, formación para el trabajo, deporte y cultura, con una perspectiva de inclusión y equidad.

Instaurada la normatividad, uno de los primeros retos es la creación del nuevo modelo educativo en todo el país. La Secretaría de Educación Pública (SEP) emitirá el 15 de enero de 2014 la convocatoria con el propósito de que puedan participar todos los actores involucrados en el rubro con el objetivo de establecer qué y cómo se debe enseñar, además de qué y cómo los docentes deben evaluar a los alumnos. La consulta tendrá una duración de cuatro meses e iniciará el 1 de febrero con foros regionales y nacionales, donde todos los interesados podrán participar: alumnos, maestros, padres de familia, académicos, investigadores y legisladores.

Según estimaciones de la SEP, los primeros resultados de ese nuevo modelo se verán re-

flejados en el ciclo 2014-2015, pero la misma institución reconoce que la mayor parte de esas aportaciones, por su complejidad de instrumentación en las aulas de todo el país, probablemente se vean hasta el ciclo 2015-2016.

Así se pueden resumir los retos inmediatos y a largo plazo que tiene México en materia de educación. En esa perspectiva, el gobierno de la república incorporó como meta nacional en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en el Ramo 11, “Función Educativa”, la estrategia “Un México con educación de calidad”, a partir de la cual buscará garantizar el derecho a la educación de calidad para todos, fortalecer la articulación entre niveles educativos y vincularlos con el quehacer científico, el desarrollo regional y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.

Los propósitos oficiales son verdaderos desafíos, sobre todo si se toma en cuenta los indicadores elaborados por el BID, institución que ha documentado que la equidad, por ejemplo, continúa siendo una tarea pendiente en materia de educación, y el acceso y aprendizaje de los alumnos son determinados todavía por su origen socioeconómico y procedencia geográfica.

Además, la baja calidad y escasez de opciones educativas para los más pobres hacen del sistema educativo un reproductor de las desigualdades. Al respecto, el Banco Mundial sostiene que persisten diferencias importantes entre la población indígena y no indígena, y las tasas de analfabetismo y deserción continúan siendo sustancialmente más elevadas entre la población indígena.

Por ello es que el BID advierte que lograr las metas de acceso y mejoramiento en la calidad requiere de mayor y mejor inversión y de un nuevo marco de financiamiento, el cual, pareciera, se ha generado a raíz de la reforma educativa hecha durante 2013 y por el monto presupuestal asignado al sector para 2014 que asciende a 645 mil 450 millones de pesos.

Adicional a ello, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo a México para el desarrollo de políticas a fin de mejorar la eficiencia y la calidad de la educación media superior, que asciende a 300.75 millones de dólares.¹ El préstamo respalda la implementación de la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS) en tres áreas generales: 1) el aumento de la flexibilidad de la educación media superior facilitando la transferencia de estudiantes entre y dentro de los diferentes sistemas de educación media superior en México; 2) el aumento de la calidad de la educación; y 3) la reducción de los costos de oportunidades al estudiar la media superior por medio de becas destinadas sobre todo para estudiantes en situación de vulnerabilidad.

Cumplir plazos para hacer viable la reforma

Para lograr metas objetivas que permitan abatir los rezagos que el país enfrenta en la materia que nos ocupa se han establecido fechas que deberán cumplirse puntualmente a fin de resolver los desafíos que el país tiene en educación (Cuadro 1).

¹ Periódico *Reforma*, 17 de diciembre de 2013.

Cuadro 1. Plazos a cumplir a partir de la publicación en el DOF de las Leyes General de Educación, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y General del Servicio Profesional Docente

Objetivo	Plazo	Artículo que lo regula
A partir de la entrada en vigor del decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva.	marzo de 2014	Primero transitorio Ley General de Educación
La Junta deberá expedir el Estatuto Orgánico para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	diciembre de 2013	Quinto transitorio Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Los lineamientos iniciales a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan dentro del proceso deberán ser expedidos por el instituto en un plazo no mayor a 120 días, a partir de la entrada en vigor de la presente ley.	enero de 2014	Sexto transitorio Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
El instituto, la secretaría, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán realizar los concursos que para el ingreso al servicio en la educación básica y media superior establece el Capítulo III, del Título Segundo de la Ley General del Servicio Profesional Docente.	julio de 2014	Quinto transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
INEE publicará un calendario de precisión de fechas para concurso de oposición.	Segunda semana de diciembre de 2013	Quinto transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
Instalación del Consejo Nacional de Participación Social	Segunda semana de marzo de 2014	Séptimo transitorio Ley General de Educación
Operación del Sistema de Información y Gestión Educativa	septiembre de 2015	Décimo transitorio Ley General de Educación
La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa se instalará y sesionará por primera ocasión en un plazo no mayor a 60 días a partir de la entrada en vigor del estatuto.	febrero de 2014	Noveno transitorio Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán haber cumplido con la obligación de hacer pública la información sobre las plazas docentes con funciones de asesor técnico pedagógico existentes y las responsabilidades de quienes las ocuparán.	marzo de 2015	Décimo transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
En un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir del día de la publicación de la presente ley, se integrará la contraloría interna del instituto y se designará a su titular.	11 de octubre de 2014	Decimoprimer transitorio Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Publicación de nuevo programa de carrera magisterial.	mayo de 2015	Decimoprimer transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
Se establece la obligatoriedad de crear un modelo educativo.	Inician consultas el 1 de febrero de 2014	Ley General de Educación
Los gobiernos de los estados entregarán a la secretaría el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior.	Segunda semana de diciembre de 2013	Decimoséptimo transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
El Ejecutivo federal tomará medidas administrativas para crear un órgano desconcentrado para ejercer las atribuciones de la SEP en materia del servicio profesional docente	27 de octubre de 2013	Decimoctavo transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente
Los concursos de oposición para el ingreso a la educación básica serán únicamente para egresados de escuelas Normales, emitiéndose convocatorias abiertas en caso de que no se cubran dichos concursos.	septiembre de 2015	Vigésimo primero transitorio Ley General del Servicio Profesional Docente

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

Para especialistas en el tema, el desafío es evitar que la reforma educativa emprendida por el gobierno federal se circunscriba a un movimiento institucional técnico instrumental que atienda sólo el abatimiento de la reprobación, la baja eficiencia terminal y la deficiente calidad educativa, y no se oriente a la solución integral de los desafíos que implica la situación actual de la educación en México, que tiene que ver con la pobreza, la falta de oportunidades para las zonas marginales y la desigualdad en el ingreso económico y en el acceso a la educación.

Distintos organismos internacionales coinciden en que no obstante los avances del sis-

tema educativo mexicano, aún hay más de 3 millones de niños y jóvenes, entre los 3 y los 17 años, fuera del sistema y más de 5 millones entre los 17 y 29 años con rezago educativo, además de que la situación permanentemente ha sido desigual.

Los niños y jóvenes que no asisten a la escuela, los que presentan mayor rezago y más bajo rendimiento académico, se concentran en las zonas de más alta marginación y en los quintiles más bajos de ingreso.

Por ello, los expertos coinciden en que los desafíos en materia de educación en México se concentran en tres ejes: calidad, cobertura y retención, y equidad.

Diversidad cultural y educación intercultural como principios para el desarrollo humano

Anavel Monterrubio Redonda*

“El interculturalismo implica hacer el mundo de otra manera”.

Regeneración Cultural para el Desarrollo Social, AC

Introducción

El objetivo de este documento es explicar cómo se da la articulación entre interculturalidad y desarrollo integral de los pueblos indígenas a partir del enfoque de educación intercultural bilingüe, en qué consiste este modelo y cuáles son algunos de los principales desafíos que enfrenta en México.

Con esta base, en la primera parte se presentan los elementos que, desde la Constitución, se establecen como componentes del desarrollo integral de los pueblos indígenas. Posteriormente, se mencionan los conceptos de *interculturalidad* y *desarrollo humano* y cómo se articulan en materia de educación y, en la

parte final, se hace una recapitulación de los criterios pedagógicos que, según los expertos, tendrían que considerarse y los problemas que esto enfrenta.

Derechos indígenas y pluriculturalidad en México

En nuestro país hay 68 pueblos indígenas¹ (que representan aproximadamente 11% de la

¹ En México se hablan 364 variantes lingüísticas aglutinadas en 68 agrupaciones lingüísticas y 11 familias lingüísticas; esto lo convierte en uno de los países con mayor diversidad lingüística del continente. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2012), “México: lenguas indígenas en riesgo de desaparición”, Inali/SEP, México, en [http://site.inali.gob.mx/publicaciones/libro_lenguas_indigenas_nacionales_en_riesgo_de_desaparicion/libro_lenguas_indigenas_nacionales_en_riesgo_de_desaparicion.htm].

* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico: anavelmonterrubio@gmail.com

población total)² cuyos rasgos fundamentales son su diversidad, riqueza y heterogeneidad cultural. Muchos de ellos tienen atributos culturales comunes como el uso de lenguas originarias y formas propias de organización.

Estos pueblos históricamente han reclamado el derecho a la vida y al bienestar social, así como a construir una conciencia colectiva partiendo del respeto a la diversidad cultural.

En respuesta a lo anterior, se han hecho cambios importantes en la legislación que representan avances en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Entre los más importantes se pueden mencionar las reformas constitucionales a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, efectuadas en 2001.

En el artículo 2º constitucional se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas como entes colectivos sujeto de derecho. Al respecto, los derechos que refiere la misma Constitución son aquellos que los individuos pueden disfrutar en virtud de su pertenencia a una comunidad indígena.³ A saber, son los siguientes derechos: *a)* al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena; *b)* a la autoadscripción; *c)* a la autonomía; *d)* a la libre determinación; *e)* a aplicar sus sistemas normativos internos; *f)* a la

preservación de la identidad cultural; *g)* a la tierra y al territorio; *h)* de consulta y participación; *i)* al acceso pleno a la jurisdicción del Estado; *j)* al desarrollo.

El apartado B de este mismo artículo establece que, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, la federación, los estados y los municipios establecerán las instituciones y políticas necesarias (que deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos) para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y su desarrollo integral.

De esta forma, el desarrollo integral de los pueblos indígenas también está jurídicamente establecido y consiste en:

1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.
2. Administrar directamente las asignaciones presupuestales para fines específicos.
3. Incrementar los niveles de escolaridad, favorecer la educación bilingüe e intercultural, y desarrollar programas educativos de contenido regional.
4. Ampliar la cobertura del sistema nacional de salud; aprovechamiento de la medicina tradicional; programas de alimentación, en especial para la población infantil.
5. Acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda.
6. Ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
7. Mejorar los espacios para la convivencia y recreación.

² De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (Inegi), 15.7 millones de mexicanos se consideraban indígenas y 11.1 millones de ellos habitaban hogares indígenas.

³ Se puede consultar el artículo 2º constitucional y también a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2007), *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena en la estructura del estado*, Dirección de Derechos Indígenas, CDI, México.

8. Favorecer la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria y su incorporación al desarrollo.
9. Construir y ampliar vías de comunicación y telecomunicación para la integración de las comunidades.
10. Incorporar tecnologías para incrementar la capacidad productiva.
11. Garantizar los derechos laborales de los migrantes y trabajadores agrícolas.
12. Impulsar el respeto, conocimiento y difusión de las diversas culturas existentes en la nación.
13. Consulta y participación en la elaboración de los planes de desarrollo e integración de sus propuestas.

Así, los derechos establecidos constitucionalmente y relacionados con el desarrollo integral de los pueblos indígenas son, en principio: educación, salud, vivienda, participación, actividades productivas, comunicación, desarrollo sustentable y reconocimiento y respeto de su cultura.

En tal sentido, desarrollo, reconocimiento de la diversidad cultural y reconocimiento de la importancia del diálogo entre culturas (*interculturalidad*) son acepciones que van de la mano si realmente se aspira a evitar el riesgo de definir políticas unilaterales poco útiles para revertir los procesos de exclusión de este sector de la población.

Diversidad cultural y desarrollo humano

La diversidad cultural es factor de desarrollo humano porque amplía las posibilidades de

elección, pues es fuente de intercambios, de innovación y de creatividad; y es, además, un medio de acceso a una “existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.”⁴

Sin embargo, la diversidad y sus expresiones culturales no se presentan de una vez y para siempre; se requiere trabajar sobre su protección y promoción para, con ello, favorecer la igualdad de capacidades para el desarrollo a largo plazo de estos pueblos. ¿Cómo se puede garantizar la diversidad cultural?, sobre todo, ¿cómo se puede garantizar esa diversidad cultural en un ambiente de respeto, reconocimiento y diálogo?

Al respecto, diferentes instrumentos internacionales y nacionales reconocen como estrategias fundamentales: el intercambio de conocimientos, la participación de la población indígena en su propio desarrollo y en la definición de políticas públicas, los derechos culturales, el fomento de la diversidad lingüística —mediante el respeto de la lengua materna— en todos los niveles de la educación, y la incorporación al proceso educativo de métodos pedagógicos culturalmente adecuados para la comunicación y la transferencia del conocimiento, el incremento del uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación al sistema educativo, el respeto y protección de los sistemas de conocimiento tradicionales (espe-

⁴ Artículo 3° de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural adoptado por la 31ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2 de noviembre de 2001. En este mismo documento, la UNESCO define como *cultura* “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

cialmente los de las comunidades indígenas) y la creación de espacios de diálogo entre la ciencia moderna y los conocimientos locales, así como entre los sectores público y privado, entre otros.⁵

Interculturalidad y desarrollo humano

Los conceptos básicos

El concepto de *interculturalidad* se refiere a la interacción —de una forma horizontal y sinérgica— entre grupos y personas que pertenecen a culturas distintas, basada en el respeto y la igualdad, que presupone una comunicación comprensiva y un proceso de enriquecimiento mutuo entre distintas culturas que conviven en un mismo espacio.⁶

En tal sentido, la práctica de la interculturalidad se basa en las relaciones de confianza, reconocimiento y aprendizaje mutuo, solución pacífica de conflictos, consenso ante las diferencias, cooperación y convivencia.

En cuanto al *desarrollo humano*, éste es definido como “el proceso de ampliación de las

⁵ *Orientaciones principales de un plan de acción para la aplicación de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, 2001.

⁶ Sylvia Schmelkes, “Interculturalidad, democracia y formación valoral en México”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 2, 2009, en [<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-schmelkes2.html>]. Saúl Alejandro García y Mindahi Crescencio Bastida Muñoz, “Un paradigma educativo intercultural para impulsar la paz y el desarrollo local de las comunidades originarias”, *Revista Ra-Ximhai*, vol. 8, núm. 3, Programa de Desarrollo Sustentable de la Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM), México, 2012, en [<http://www.uaim.edu.mx/webraximhai/Ej-25/articulosPDF/Art01.pdf>].

opciones de las personas”,⁷ para lo cual es preciso expandir las capacidades y funciones humanas.

De acuerdo con el PNUD, “en todos los niveles de desarrollo, las tres capacidades esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y tener un nivel de vida digno”; sin estas capacidades, la variedad de opciones disponibles se limita considerablemente y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles.

Desde esta perspectiva, tanto la educación como la interculturalidad son inherentes al desarrollo humano de los pueblos indígenas. Sin embargo, ¿cómo integrar operativamente el discurso intercultural al ámbito de las políticas públicas en materia de educación? ¿A qué nos referimos cuando hablamos sobre educación para indígenas o educación intercultural y su relación con el desarrollo humano?

Educación indígena y desarrollo humano

De acuerdo con el PNUD, la educación promueve el desarrollo humano porque proporciona bases para actuar con autonomía e incrementar las oportunidades para ejercerla.⁸

Agrega que para que las personas sean agentes de su propio desarrollo requieren la formación de valores propios, pero también de

⁷ Glosario de términos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en [<http://hdr.undp.org/es/informes/glosario/#d>].

⁸ PNUD, *Educación y desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano*, México, 2007, en [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/05IDHmich_cap3.pdf].

la información y del aprendizaje de habilidades para ampliar sus opciones de vida; en tal sentido, es uno de los instrumentos más eficaces para reducir la transmisión de la pobreza y la desigualdad.

En México, la Ley General de Educación establece como uno de los objetivos del sistema educativo nacional construir las “condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos” (art. 32).

Para tal efecto, en materia de educación indígena, menciona dos condiciones básicas:

- a) Asignación de elementos de mejor calidad, especialmente a las escuelas en que —por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas— sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.
- b) La obligatoriedad de “promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español”.⁹

⁹ Fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación (vigente), Gobierno federal, México. En el mismo sentido, el artículo 33, en su párrafo XIII, establece la obligatoriedad de las autoridades educativas de “proporcionar materiales educativos en las lenguas

Al respecto, aunque ha habido avances, la situación de los pueblos indígenas en México continúa con una problemática caracterizada, desde estos dos ámbitos, por lo siguiente.

Problemática de la educación indígena en México con relación al desarrollo humano

Los temas que relacionan la educación con el desarrollo humano son: gasto en educación, maestros de primaria capacitados, tasa de abandono de la enseñanza primaria, años esperados de instrucción, tasas de alfabetización de adultos (de 15 años y más), años de educación promedio, índice de educación y tasa bruta de matriculación.

En este mismo sentido, el desarrollo humano —en materia de educación— implica el cumplimiento de diferentes derechos: de asistir a la escuela y avanzar regularmente hasta completar la escolaridad básica obligatoria; derecho a servicios educativos que contribuyan al aprendizaje, y derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida, entre los más importantes.

En esta tesitura, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),¹⁰ la educación escolar para indígenas, como derecho humano, enfrenta los siguientes desafíos.

indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena”.

¹⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2010), “El derecho a la educación en México. Informe 2009”, México, en [<http://publicaciones.inee.edu.mx/detallepub.action?clave=P1D217>].

Los alumnos de origen indígena tienen más desventajas con respecto a quienes no lo son:

- Las comunidades en las que viven son, en general, más *pobres* y están más *aisladas* que el promedio en nuestro país.
- Frecuentemente las escuelas a las que asisten tienen condiciones de infraestructura y de organización escolar empobrecidas.
- Los alumnos indígenas son los que menos *acceden* a la escuela.
- Según datos del INEE, la *inasistencia* a la escuela afecta más duramente a quienes residen en hogares indígenas.
- Los alumnos indígenas son también los que más *desertan* de la escuela.
- En las escuelas indígenas se presentan las mayores carencias y laboran los docentes con menos escolaridad.
- En cuanto a los servicios básicos (agua entubada, drenaje, fosa séptica, etc.) las escuelas comunitarias, indígenas, rurales y telesecundarias enfrentan las mayores carencias.
- Las escuelas comunitarias e indígenas tienen proporciones más altas de planteles con pisos de tierra, lo cual implica condiciones sanitarias poco adecuadas.
- En cuanto a los materiales didácticos y tecnológicos disponibles, de acuerdo con el INEE, en las escuelas públicas, la comunitaria y la indígena son las modalidades educativas con una menor variedad de materiales.
- Un reto más para la educación de niños y jóvenes indígenas es la emigración de las familias indígenas, principalmente por razones económicas, a otras enti-

dades donde antes había poca o nula población indígena.

- Otro reto relevante es la adaptación del sistema educativo para responder a las necesidades de las comunidades indígenas en cuanto la vinculación de la educación escolar con el mercado laboral y el sector productivo (pertinencia educativa).

En materia de reconocimiento de la diversidad cultural e interacción entre las culturas

Para un acceso equitativo a la justicia y a la educación en la última década, el Estado ha asumido la obligación de garantizar que la lengua y la cultura indígena no sean una limitante para ejercer esos derechos; sin embargo, la educación indígena continúa enfrentando retos relacionados con:

- Escasez de maestros bilingües en planteles indígenas y presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo.
- Rezago constante de la enseñanza en lengua indígena por la carencia de profesores formados pedagógicamente en el concepto y práctica de la pluriculturalidad.
- Existencia de una tensión entre el cumplimiento del programa curricular nacional y la inclusión de más contenidos como los establecidos para modelos pedagógicos de educación indígena, además, pocos materiales educativos se editan en lenguas indígenas.

En tal sentido, la educación para los pueblos indígenas en México implica hacer efectivo el derecho a la educación y garantizar la pertinencia educativa,¹¹ al mismo tiempo que una redefinición de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas.

Con este sustento, la educación para los pueblos indígenas tendría que considerar:

1. Garantizar el derecho a:

- Asistir a la escuela y avanzar regularmente hasta completar la escolaridad básica obligatoria.
- Servicios educativos que contribuyan al aprendizaje, es decir, escuelas en condiciones adecuadas, con servicios básicos e infraestructura adecuada, personal docente calificado.
- Proporcionar aprendizajes relevantes para la vida.

2. Pertinencia educativa:

- Educación en su propia lengua.
- Vincular los programas educativos con su propia cultura y con sus propias necesidades en materia de mercado laboral y el sector productivo.

¹¹ La pertinencia educativa puede definirse como “la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen”, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*. También es definida como la “capacidad de adaptación, respuesta o establecimiento de nexos entre la sociedad, el Estado, el mercado laboral y el sistema educativo formal”, Ana Karen Soto Bernabé (2011), “La pertinencia de la educación superior mexicana: análisis de cuatro décadas”, *Revista Pampedia*, núm. 7, pp. 19-30, ISSN 1870-428x.

- El reconocimiento de referentes culturales y pedagógicos en la educación indígena para una pedagogía y didáctica intercultural.
- Buscar, generar y compartir modelos que tomen en cuenta la visión de los pueblos originarios en el contexto escolar y que generen prácticas tendientes a potenciar las visiones que sobre el acto de enseñar y aprender poseen estos pueblos.
- Investigación actualizada que dé cuenta de los puntos de vista y propuestas de los pueblos indígenas en materia de educación escolar básica, pero también en arte, literatura y música; proyectos productivos, salud y empleo.
- Además del conocimiento de las lenguas originarias se requiere que el alumno indígena desarrolle competencias que le permitan desenvolverse en una economía donde el conocimiento es la fuente principal para el crecimiento económico, la formación y reconocimiento de la identidad nacional y la relación armónica de una sociedad pluricultural y democrática, en un mundo global e interdependiente.

La educación para indígenas relaciona entonces: competitividad, ciudadanía, equidad e identidad, por lo que los retos se multiplican puesto que el desarrollo propiciado desde la educación requiere un proceso de formación “en dos lenguas y dos culturas”.¹² Esto es, se

¹² Marcela Román (2000), “Educación intercultural bilingüe. ¿Solución a la exclusión de nuestras minorías étnicas?”, Documento 3-2000, en [<http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/8739.pdf>].

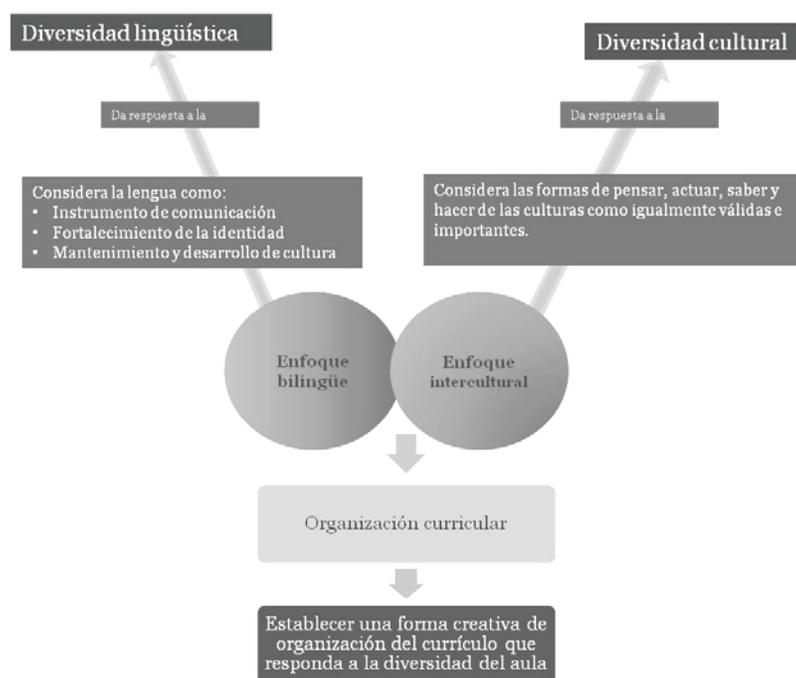
requiere un enfoque que dé respuesta a la diversidad cultural del país, no sólo a la diversidad lingüística (Figura 1).

Se trata, entonces, del desarrollo e instrumentación de modelos de educación intercultural, mediante los cuales se logre un “modo de convivencia evolutivo y sostenible en sociedades multiculturales, propiciando la instauración del conocimiento mutuo, el respeto y el diálogo entre los diferentes grupos culturales”.¹³ Se trata de una propuesta que reconozca

el diálogo de saberes en la enseñanza de las ciencias como la base de una educación que permita hacer la valoración de los conocimientos locales en coexistencia con los conocimientos científicos para la búsqueda de soluciones a los problemas de acuerdo con los principios de equidad, democracia y justicia social.¹⁴

Al respecto, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 11 establece:

Figura 1*



* Esquema retomado íntegramente de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, “El enfoque intercultural, bilingüe y la participación comunitaria en el proceso de diversificación curricular”, Ministerio de Educación, Perú.

Fuente: Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural.

¹³ UNESCO (2006), Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural, Sección de Educación para la Paz y los Derechos Humanos, División de Promoción de la Educación de Calidad, Sector de Educación, UNESCO, p. 18.

¹⁴ SEP, “Desarrollo de modelos”, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en [<http://eib.sep.gob.mx/cgeib/desarrollo-de-modelos/>].

Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos (LGDLPI, artículo 11).

Como se puede observar, se trata de proporcionar una educación intercultural pero también bilingüe, puesto que la lengua materna está vinculada con la existencia de competencias cognitivas relacionadas con la forma en que aprendimos a nombrar el mundo en que vivimos. Es el idioma en el que pensamos, aprendemos, recogemos y transmitimos nuestras emociones.

La preservación de la lengua es garante de la diversidad cultural y de la salvaguarda del patrimonio cultural intangible, puesto que de la lengua dependen la práctica diaria y transmisión intergeneracional de los conocimientos relacionados con la naturaleza y el universo, los rituales, las artes y las técnicas artesanales tradicionales, entre otros. La lengua es, entonces, un elemento básico de la identidad de los pueblos.

Sin embargo, aún con el discurso oficial que reivindica su rescate, promoción y difusión, y aunque se han logrado algunos avances, en los hechos, continúa su exclusión en la mayor parte de los dominios públicos e institucionales no tradicionales, la disminución del uso de estas lenguas en los ámbitos comunitario y familiar, su ausencia (con contadas excepciones) en los medios de comunicación —radio

y televisión—, y una actitud de menosprecio y rechazo con respecto al idioma español, que se traduce en discriminación y exclusión de sus hablantes.

De esta forma, respeto a la diversidad cultural, educación en la propia lengua y diálogo entre las culturas, son factores de desarrollo humano relacionados con los derechos colectivos e individuales de los miembros de comunidades indígenas.

Desde el ámbito educativo, para tales efectos, la propuesta es la instrumentación de un modelo de educación intercultural bilingüe dentro del Sistema Educativo Nacional.

La educación intercultural bilingüe como factor de desarrollo

*La educación... “si no es para todos, no es intercultural”.*¹⁵

De acuerdo con la CGEIB,¹⁶ la educación intercultural bilingüe se concibe como:

una educación abierta y flexible, a la vez enraizada en y a partir de la propia cultura; una educación capaz de promover un diálogo crítico

¹⁵ Sylvia Schmelkes, “Interculturalidad, democracia y formación valoral en México...”, *op. cit.*

¹⁶ La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe se creó en 2001 con la finalidad central de promover, diseñar, capacitar, elaborar materiales, investigar y evaluar innovaciones relacionadas con la educación intercultural, así como promover la educación cultural y lingüísticamente pertinente para los indígenas en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. SEP, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en [<http://eib.sep.gob.mx/cgeib/la-cgeib/>].

tico y creativo entre tradiciones culturales que están y han estado por varios siglos en permanente contacto y no exentas de conflicto. Busca mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, propicia la autoafirmación y el desarrollo de la autoestima para recuperar y fortalecer una sólida identidad indígena.¹⁷

Con la finalidad de impulsar en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional un enfoque intercultural para todos e intercultural bilingüe para las regiones multiculturales del país, la CGEIB ha llevado a cabo

la producción de libros en lengua indígena o bilingües para las bibliotecas de aula y escolares de todas las escuelas del sistema; el desarrollo de programas de televisión sobre la diversidad cultural del país; esfuerzos aún aislados de interculturalización del currículo de los bachilleratos, así como de algunas universidades; y un trabajo editorial relevante sobre el tema.¹⁸

Sin embargo, en términos generales, muestra más interrogantes que respuestas sobre el proceso de transición hacia la interculturalidad en el Sistema Educativo Nacional.

¿Qué es lo que se espera de este proceso de transición? ¿Cuáles son los criterios pedagógicos? Y, ¿cuáles son los principales desafíos?

Criterios pedagógicos

Con esta base, la educación intercultural bilingüe, de acuerdo con algunos instrumentos

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sylvia Schmelkes, "Interculturalidad, democracia y...", *op. cit.*

normativos internacionales e investigadores expertos en la materia,¹⁹ debería estar basada en programas, materiales y métodos pedagógicos que:

- a) Fomenten y enriquezcan la propia identidad, el respeto a la diversidad cultural y el diálogo intercultural, permitiendo la expresión y vivencia de los valores de la comunidad.
- b) Promuevan y garanticen entornos pedagógicos no discriminatorios, no racistas, seguros y pacíficos.
- c) Generen una mayor comunicación e interrelación entre distintos sistemas de conocimiento, saberes y prácticas locales.
- d) Prioricen la atención con calidad y pertinencia cultural y lingüística de la población indígena, en todos los niveles educativos, considerando los conocimientos, saberes y prácticas sociales.
- e) Promuevan la conciencia crítica y fortalecimiento de la autoestima y reconocimiento de lo propio.
- f) Reconozcan el valor de la lengua materna como una de las manifestaciones culturales más importantes para el proceso educativo.
- g) Promuevan la preservación de las lenguas de los pueblos indígenas, su desarrollo y práctica y, al mismo tiempo, adquieran la capacidad de comunicar, expresarse, escuchar y dialogar en la

¹⁹ Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, "El enfoque intercultural, bilingüe...", *op. cit.*; y, Marcela Román (2000), *Educación intercultural bilingüe... op. cit.*; UNESCO (2006), Directrices de la UNESCO... *op. cit.*

lengua nacional y en uno o más idiomas extranjeros.²⁰

- h) Aseguren la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación.
- i) Instrumenten programas culturalmente apropiados, por ejemplo “mediante la integración de pedagogías tradicionales y el uso de formas tradicionales de comunicación tales como la narración, el teatro, la poesía y el canto.”²¹
- j) Utilicen métodos culturalmente apropiados de evaluación.
- k) Fomenten la descentralización de la elaboración de contenidos y métodos para considerar las diferencias culturales e institucionales de una región a otra.
- l) Un enfoque pedagógico basado en los derechos, que establezca un equilibrio y complementariedad entre la unidad requerida por la sociedad y la diversidad cultural presente en el nivel individual y colectivo, que conduzcan a una convivencia más democrática.

De lo que se trata entonces es de transitar de una escuela y un sistema educativo que privilegió la integración y la asimilación a uno que reivindica el reconocimiento del derecho a la identidad cultural y a la convivencia equitativa y respetuosa de diferencias lingüísticas y culturales, de diversas formas de construcción y transmisión de conocimiento.²²

²⁰ UNESCO (2006), p. 38.

²¹ *Ibid.*, p. 35.

²² SEP, “Desarrollo de modelos...”, *op. cit.*

¿Cómo introducir elementos de las dos culturas en el currículo escolar y en sus diferentes niveles? Para hacer el tránsito se requiere modificaciones en los paradigmas y cambios epistemológicos de la enseñanza en la educación escolar.

De acuerdo con la CGEIB, las dimensiones que orientan la intervención de este modelo de educación se describen en el Cuadro 1.²³

Desafíos de la educación intercultural bilingüe

Algunos de los principales desafíos son:

- Existen diferentes definiciones de *cultura* y diferentes niveles de complejidad: cultura material, como saber tradicional; como instituciones y organización social; como visión del mundo, como prácticas comunitarias; como prácticas comunicativas.
- Aunque la familia y la comunidad son apoyos fundamentales para el intercambio de conocimiento, puesto que la primera transmite competencias lingüísticas y sociales y, la segunda posee una fuerte autoridad, liderazgo y poder político y social para sus miembros, no son siempre reconocidas ni validadas como tal por la escuela, sus directores y profesores, quienes no sólo no los consideran aptos para apoyar los aprendizajes y realizar acciones conjuntas, sino que muchas veces los menosprecian y rechazan sus ofertas de colaboración.²⁴

²³ *Ibid.*

²⁴ Marcela Román (2000), *Educación intercultural bilingüe...*, *op. cit.*

Cuadro 1. Educación Intercultural Bilingüe. Dimensiones de intervención

<p><i>a) La dimensión de la consulta</i></p> <p>Implica la tarea permanente de garantizar que las propuestas curriculares consideren los instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales (Convenio 169, OIT, Ley General de Derechos Lingüísticos, entre otras), en el sentido de pactar en distintos niveles y formas, espacios de consulta con los actores que se beneficien de tales propuestas. Esto es, para instrumentar, poner en práctica o transferir propuestas curriculares se necesitan procesos de consulta constantes con los pueblos originarios y la sociedad en general.</p>
<p><i>b) La dimensión de la instrumentación técnica</i></p> <p>En esta dimensión se realiza el diseño de propuestas curriculares para el nivel de educación básica, de acuerdo con el contexto sociolingüístico de las comunidades educativas.</p> <p>La instrumentación supone recuperar elementos de los procesos de consulta, la puesta en práctica y la transferencia de propuestas curriculares en la medida que se nutre de dichos procesos a la hora de plantear estrategias y formas de diseño curricular y didáctico.</p>
<p><i>c) La dimensión de la implementación</i></p> <p>Las instituciones educativas del país comparten, con los pueblos indígenas y la sociedad nacional, el desarrollo y la evaluación del enfoque que se propone y significa un punto de partida para un movimiento educativo que trace las directrices hacia una nueva práctica pedagógica que responda a los imperativos históricos actuales de los pueblos indígenas y fortalezca la diversidad que caracteriza a la nación.</p>
<p><i>d) La dimensión de la transferencia</i></p> <p>Es cuando los actores involucrados —ya sean sistemas educativos estatales, modalidades del sistema educativo del tramo básico y comunidades— asumen de manera regular y articulada las realidades sociolingüísticas de las diferentes regiones del país.</p>
<p><i>e) La dimensión de la evaluación</i></p> <p>Esta dimensión del desarrollo curricular en general y del intercultural en particular, plantea la necesidad de considerar a la evaluación curricular e institucional como modo de comenzar a mejorar el currículo y las instituciones educativas. Esto significa correrla del lugar del control y de parámetros eficientistas (Brovelli, 2001).</p>

- Los profesores, muchos de ellos, carecen de formación profesional en el conocimiento de su cultura, el dominio de su lengua, la enseñanza del español o de la lengua indígena como segunda lengua.
- En algunas comunidades existen problemas socioculturales relacionados con prácticas de actos discriminatorios por razones de género, violencia familiar, conflicto de identidad, alcoholismo y drogadicción que originan, desde las comunidades, condiciones de inequidad de acceso a la educación.
- Se carece de métodos específicos para recoger demandas directas de los alum-

nos, padres de familia o comunidad, con respecto a las necesidades de aprendizaje y de transmisión de su cultura.

- Se carece de diagnósticos sociolingüísticos que señalen las demandas, actitudes y reacciones de las comunidades indígenas frente a la enseñanza de las lenguas, así como las perspectivas que tienen sobre ello (pues muchos padres prefieren la enseñanza del idioma español).
- Revisar los programas curriculares con la finalidad de confirmar, sustituir o perfeccionar las habilidades, capacidades y actitudes que proponen, en función de las racionalidades y lógicas de pensamiento vinculadas con la lengua, cultura y necesidades de aprendizaje de los alumnos.
- Presupuestos bajos con relación a las condiciones de infraestructura y servicios de las escuelas y la alimentación y hospedaje que los alumnos requieren para terminar sus estudios.

Reflexión final

Este documento presenta una serie de conceptos concatenados para lograr articular argumentos sobre la importancia de la relación entre *educación intercultural bilingüe* como *factor de desarrollo humano*. Lo que destaca de este vínculo es que en materia de educación (pero no solo), los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas enfrentan el desafío de la cobertura universal del derecho humano a la educación y, al mismo tiempo, la preservación y el respeto de la identidad cultural (en principio, a través de la preservación de la lengua).

Así, las políticas en materia de educación para indígenas, operativamente, continúan con grandes áreas de oportunidad relacionadas con el desarrollo de modelos, programas y material pedagógico, que desde su origen consideren la interculturalidad como una forma de vida y para el desarrollo.

Seguridad agroalimentaria en México

Benjamín Herrejón Fraga*

El acceso de la población a una alimentación adecuada es reflejo de la soberanía nacional y del grado de desarrollo de un país. Este artículo aborda información socioeconómica en torno al sistema agroalimentario mexicano como un acercamiento a la realidad nacional actual, a 20 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En las líneas siguientes se abordará la situación actual de la seguridad en materia agroalimentaria, a partir de datos recientes sobre el desarrollo social y económico de nuestra nación.

Introducción

El proceso de integración de la economía mexicana hacia el norte de América a través del TLCAN se llevó a cabo mediante el acuerdo firmado en 1993 entre Estados Unidos, Ca-

nadá y México, y entró en vigor en 1994. El discurso formal lo describe como un convenio para la promoción del comercio y la inversión que busca ampliar el mercado de los participantes y eliminar las cargas arancelarias que afectan las importaciones y las exportaciones.

También fueron postulados de esta negociación comercial: el cuidado del medio ambiente, la generación de empleos, la modernización del aparato productivo, el bienestar de la población, la creación de nuevas empresas y el abaratamiento de los precios al consumidor de los productos no elaborados por un país.

Dimensión de la pobreza y acceso a los alimentos

Según resultados de la medición de pobreza multidimensional de 2012 contra los de 2010, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),¹ en

* Licenciado en Economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Investigador del CESOP del área de Estudios Regionales. Líneas de investigación: desarrollo regional y asuntos indígenas. Correo electrónico: jinbe1970@hotmail.com

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2012", comunicado de prensa 003, México, 29 de julio de 2013, p. 25, en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/]

México viven 53.3 millones de personas en esta condición (45.5% de la población), de los cuales 27.4 millones se encuentran en situación de carencia alimentaria, lo que representa 23.3% de la población total del país.

El Coneval reporta que del total de pobres, 61.6% corresponde al medio rural (16.7 millones de personas), es decir, que en las zonas urbanas afecta a 40.6% de la población (36.6 millones).²

También precisa que entre 2010-2012 la población en pobreza extrema se redujo de 13 millones de personas (11.3% del total) a 11.5 millones (9.8%). Sin embargo, el número de pobres en nuestro país aumentó al pasar de 52.8 millones (46.1%) en 2010, a 53.3 millones (45.5% del total) en 2012.

Dentro de los indicadores de carencia social que presenta el Coneval se menciona que entre 2010 y 2012 el porcentaje y el número de personas con privaciones alimentarias disminuyó de 28.4 millones (24.8%) a 27.4 millones (23.3%).³

Aun cuando la población en extrema pobreza se redujo 1.5 millones y aquellas con problemas para acceder a la alimentación decreció en un millón, los connacionales sin acceso a una nutrición digna todavía representan un universo amplísimo de alrededor de 27 millones.

La Tabla 1 que ofrece el Coneval acerca de la población en pobreza extrema por entidad federativa nos brinda un panorama de las regiones con mayores necesidades. Los estados que sobresalen en este rubro son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.

COMUNICADO_Prensa_003_MEDICION_2012.pdf] (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013).

² *Ibid.*, p. 10.

³ *Ibid.*, p. 5.

Seguridad alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) señala que un país goza de seguridad alimentaria cuando:

todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.⁴ (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).

En febrero de 2007 organizaciones de campesinos de 80 países proclamaron la Declaración de Nyéléni, reunidos en Mali en torno al *Foro Mundial por la soberanía alimentaria*, consistente en “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”.⁵

En declaraciones consignadas en septiembre del año en curso, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) reconoció que en México sólo producimos 56% de los alimentos

⁴ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, “La seguridad alimentaria para el IICA”, en *IICA-sembrando innovación para cosechar la prosperidad-OEA*, marzo de 2009, en [http://www.iica.int/Esp/Programas/SeguridadAlimentaria/Documents/SeguridadAlimentarias_Quées_Esp.pdf] (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013).

⁵ Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, “Declaración de Nyéléni-Foro para la Soberanía Alimentaria”, en *Realidad Económica*, revista de ciencias sociales, en [<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=1369>] (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013).

Tabla 1. Población en situación de pobreza extrema, según entidad federativa.
México 2010-2012

Entidad federativa	Porcentaje		Entidad federativa	Porcentaje	
	2010	2012		2010	2012
Aguascalientes	3,8	3,4	Morelos	6,9	6,3
Baja California	3,4	2,7	Nayarit	8,3	11,9
Baja California Sur	4,6	3,7	Nuevo León	1,8	2,4
Campeche	13,8	10,4	Oaxaca	29,2	23,3
Coahuila	2,9	3,2	Puebla	17,1	17,6
Colima	2,5	4	Querétaro	7,4	5,2
Chiapas	38,3	32,2	Quintana Roo	6,4	8,4
Chihuahua	6,6	3,8	San Luis Potosí	15,3	12,8
Distrito Federal	2,2	2,5	Sinaloa	5,5	4,5
Durango	10,5	7,5	Sonora	5,1	5
Guanajuato	8,4	6,9	Tabasco	13,6	14,3
Guerrero	31,5	31,7	Tamaulipas	5,5	4,7
Hidalgo	5,3	10	Tlaxcala	9,9	9,1
Jalisco	5,3	5,8	Veracruz	18,8	14,3
México	8,6	5,8	Yucatán	11,7	9,8
Michoacán	13,5	14,4	Zacatecas	10,8	7,5
			México	11,3	9,8

Fuente: Coneval, *Informe sobre los resultados de la medición de pobreza 2012*, p. 6.

que consumimos, cifra que se ubica muy por debajo del 75% recomendado por la FAO para tener seguridad alimentaria.⁶

A la magnitud de las cifras mostradas sobre la población que no tiene acceso a los alimentos básicos en México hay que sumar otro dato que constituye un enorme problema de salud pública y refleja el nivel de de-

⁶ Miguel García Cornejo, “México por debajo del recomendado de la FAO en producción de alimentos”, diario *Portal* (en línea), México, 11 de septiembre de 2013, en [<http://diarioportal.com/2013/09/11/mexico-por-debajo-del-recomendado-de-la-fao-en-produccion-de-alimentos/>] (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013).

sarrollo cultural de la población, así como la oferta en el mercado de comestibles que dañan el bienestar físico de las personas: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) informó en 2012 que México ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil, y el segundo con adultos que padecen exceso de peso, precedido sólo por Estados Unidos.⁷

⁷ UNICEF, “México, salud y nutrición-infancia y salud”, comunicados 2012, en [<http://www.unicef.org/mexico/spanish/search.php?q=primer+lugar+obesidad+infantil+&Go.x=0&Go.y=0>] (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013).

El dato arriba consignado pone de manifiesto que amplios sectores de nuestra población no tienen acceso a alimentos sanos y nutritivos, aun cuando es una garantía inalienable de toda persona establecida en numerosos tratados e instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).⁸

El derecho humano a la alimentación adquiere una dimensión jurídica debido a que ha sido reconocido oficialmente por numerosos países. Ello obliga a los gobiernos a actuar a través de políticas públicas, de modo que las personas de un territorio no sólo resuelvan la necesidad inmediata de saciar el hambre, sino que se encuentren en condiciones de producir y procurarse una nutrición adecuada, de conformidad con el respeto a su dignidad humana.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) —órgano dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— describe que para que se cumpla el derecho a la nutrición se requiere de

la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.⁹

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El derecho a la alimentación*, Dependencia del Derecho a la Alimentación, Italia, 2006, p. 10.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

Cabe mencionar que existen otros factores que ponen en riesgo la seguridad alimentaria de las naciones, como las eventualidades del mercado internacional, el cambio climático, las sequías e inundaciones, y la elevada demanda de alimentos a nivel internacional (por ejemplo la proveniente de China e India en la actualidad).

El mercado de granos básicos

La presente investigación indagó acerca del mercado de granos básicos como maíz, frijol, trigo y arroz, por tratarse de granos que forman parte de la dieta esencial de los habitantes de nuestra nación y, por ende, sirven como referencia para dimensionar el grado de accesibilidad que tiene la población a nutrientes básicos.

En 2013 la producción de estos alimentos presenta un crecimiento de 3.3%, respecto al año anterior, al alcanzar los 27.5 millones de toneladas. Sin embargo, su comportamiento histórico en el mercado desde 1985 revela que, en términos generales, hoy día el país cuenta con una utilidad agrícola considerablemente menor con relación a la que tenía hace tres décadas.¹⁰

Un ejemplo crítico es el caso del arroz, cuyo consumo nacional ronda en un millón 200 mil toneladas y el país produce sólo 10%. De 1989 a la fecha, México pasó de la autosuficiencia en la producción de este cereal a primer importador del arroz *palay* (con cáscara).¹¹

En la Tabla 2 se observa que el rendimiento del trigo decreció de 5.2 millones de tone-

¹⁰ Rosa Rojas, “México, condenado a ser importador neto de alimentos básicos”, *La Jornada*, México, 10 de agosto de 2013, p. 14.

¹¹ *Idem.*

Tabla 2. Superficie sembrada de granos básicos, 1985-2013 (millones de toneladas)

Año	maíz	trigo	arroz*	frijol
1985	14.1	5.2	—	0.9
1990	14.6	3.9	—	1.3
1995	18.4	3.5	—	1.3
2000	17.6	3.5	—	0.9
2005	19.3	3.0	—	0.8
2010	23.3	3.7	—	1.2
2012	17.6	3.3	—	0.6
2013	22.1	3.7	—	1.2

* La producción del arroz no se expresa, pues cayó de 808 mil toneladas en 1985 a 179 mil en 2012.

Fuente: David Márquez Ayala, “Agroalimentos básicos, 2013”, *La Jornada*, sección Economía, México, 4 de noviembre de 2013, p. 30. Datos referenciados con base en información de la Unidad Técnica de Economía, SA de CV (Unite).

ladas en 1985 a 3.7 en el presente año y que la caída del arroz en el mismo periodo fue de 808 mil toneladas a 179 mil.

En el mismo lapso (1985-2013), el frijol muestra una tendencia oscilatoria que alcanza un punto máximo de 1.3 metros en 1990, cifra que a la fecha no se ha podido replicar, más bien para este año su utilidad bajó a 1.2 m. Asimismo, la tendencia del maíz es creciente con un récord de 23.3 m en 2010; no obstante, para el presente año dicha cifra disminuyó a 22.4 metros.

Entre 2005 y 2010 las importaciones de productos agrícolas y silvícolas aumentaron 58.8% al pasar de 5 mil 931 millones de dólares a 9 mil 417 millones de dólares. En 2011 se tuvo que importar 84.6% del arroz que se requería para satisfacer el consumo interno, 61.3% del trigo, 35.5% del maíz, 20.5% del frijol, 38.7% de la carne de puerco, 6.3% de la leche, 15.1% del pollo y 13.1% de la carne

de bovino.¹² En sí, México importa 40% de sus alimentos, lo que representa un déficit para nuestro comercio exterior y nos hace dependientes de los países productores.¹³

En su informe anual sobre las políticas agrarias de 47 países, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que México es “un importador agroalimentario neto” que destina 7% de sus compras totales del exterior al consumo de productos del campo.¹⁴ El organismo descri-

¹² Fernando Paz Sánchez, “La seguridad alimentaria en México”, *Momento económico*, boletín mensual del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, mayo-junio de 2013, pp. 3-8.

¹³ Afirmaciones del académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, Rafael Calderón Arózqueta, en Alicia Rivera, “Son importados 40% de los alimentos que consumen mexicanos”, *Milenio*, 19 de octubre de 2013, sección Ciudad y Región, p. 14.

¹⁴ Susana González, “OCDE: México se convirtió en importador agroalimentario neto”, *La Jornada*, sección

be que en el rubro de la agricultura el apoyo gubernamental abarca 0.7% del PIB, menor al promedio de 0.9% de la OCDE, y el subsidio al maíz se redujo sustancialmente al pasar de 43 a 7% entre 1991 y 2012.

En la nación mexicana los subsidios agrícolas pasaron de 28% en 1991-1993 a 13% en 2010-2012, informó el organismo de desarrollo económico, lo que significa una reducción de más de la mitad en las últimas dos décadas. Ello posiciona a México no sólo muy por debajo del promedio de 19% de la propia OCDE, sino del 17% que reportan los 47 países comprendidos en su reporte, los cuales generan 80% de la producción agrícola mundial.

Cifras de la realidad nacional indican que en las dos décadas anteriores, la superficie para cultivo en México creció menos de 12% frente al aumento de 38.2% que registró la población. De 81.2 millones pasamos a 112.3 millones, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ello nos permite observar el grave desequilibrio entre la superficie cultivada y el aumento poblacional.¹⁵

La Tabla 3 muestra que en forma proporcional a las cifras de producción de granos, también aumentó la superficie para el cultivo en 2013 respecto a 2012; el incremento fue de aproximadamente 280 mil hectáreas, con un alcance total de 10.1 millones de hectáreas (mHa). No obstante, también se observa una tendencia decreciente desde 1985 en el aprovechamiento de las superficies de labranza, cuando la dimensión de los terrenos de cultivo era de 12.1 mHa.

Economía, México, 19 de septiembre de 2013, primera plana y p. 30.

¹⁵ Véase Fernando Paz Sánchez, *op. cit.*, p. 4.

Si bien en las dos últimas décadas ha aumentado la utilidad de la agricultura por hectárea, ello no ha ocurrido al ritmo en que se multiplica la población, por lo que el rendimiento de los alimentos resulta cada vez más insuficiente, pues no satisface la demanda interna; por otro lado, la dependencia de las importaciones se ha incrementado, particularmente de los granos básicos, incluido el maíz, alimento esencial en la dieta de los mexicanos.

La importación de los granos de primera necesidad ha ido en aumento desde 1985 a la fecha, como se muestra en la Tabla 4, donde el consumo de arroz del exterior pasó de 27.2 a 82.7%; el trigo de 9.7 a 63.7%; el maíz de 17.8 a 30.7%. En el caso del frijol las compras a otros países arrancan en 1995 con 2% y a la fecha el consumo es de 18.1 por ciento.

Antes de la entrada en vigor del TLC las medidas de seguridad alimentaria del Estado dotaban de créditos, investigación, fertilizantes, semillas y un sistema de abasto y comercialización a los campesinos. No obstante, esta estrategia agropecuaria fue desmantelada en los últimos 30 años y dejó a los campesinos sólo con el subsidio de Procampo, que no necesariamente beneficia a todos los campesinos.¹⁶

En su *Informe anual sobre políticas agrarias*, la OCDE señala que en 2012 los subsidios a la agricultura se incrementaron a nivel mundial, pero en México bajaron de 12.8 a 12.3% respecto a sus ingresos agrícolas, y el país ocupó el sitio nueve entre las naciones que otorgan menos apoyos a sus productores del campo.

En nuestro país las políticas de subsidios son diseñadas en el marco de la agricultura de

¹⁶ *Ibid.*

Tabla 3. Superficie sembrada de granos básicos (1985-2013) (millones de hectáreas)

Año	arroz	maíz	trigo	frijol
1985	0.27	8.1	1.3	2.1
1990	0.12	7.9	1.1	2.3
1995	0.9	9.1	1.1	2.4
2000	0.9	8.4	0.7	2.1
2005	0.6	8	0.7	1.7
2010	0.5	7.8	0.7	1.9
2012	0.3	7.4	0.6	1.7
2013	0.3	7.6	0.6	1.7

Fuente: David Márquez Ayala, “Agroalimentos básicos, 2013”, *La Jornada*, sección Economía, México, 4 de noviembre de 2013, p. 30. Datos referenciados con base en información de la Unidad Técnica de Economía, SA de CV (Unite).

Tabla 4. Granos básicos de importación como % del consumo, 1985-2012. Productos

Año	maíz	trigo	arroz	frijol	soya
1985	17.8	9.7	27.2	n/r	61.7
1990	12.7	28.3	50.8	2.1	91.8
1995	22.9	58.7	71.5	8.9	95.2
2005	35.5	61.3	94.2	20.5	94.2
2012	30.7	63.7	93.4	18.1	93.4

Fuente: David Márquez Ayala, “Agroalimentos básicos, 2013”, *La Jornada*, sección Economía, México, 4 de noviembre de 2013, p. 31. Datos referenciados con base en información de la Unidad Técnica de Economía, SA de CV (Unite).

exportación y están dirigidas a los grandes productores y comercializadores. En contraste, la mayoría de los campesinos pobres que detentan la mitad de la superficie agrícola del país y practican sistemas sustentables de producción no cuentan con los apoyos necesarios y suficientes.¹⁷

¹⁷ Véanse las afirmaciones del académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, Rafael Calderón Arózqueta, en Alicia Rivera, *op. cit.*

Un ejemplo de lo anterior ocurrió en 2008, cuando se cumplió el plazo para la eliminación de barreras arancelarias a la importación de granos. En ese tiempo, los productores de maíz y frijol realizaron amplias manifestaciones por medio de las cuales demandaron al gobierno federal la revisión del TLCAN. Desde entonces y hasta nuestros días los productores de estos granos se quejan de que el comercio con nuestro vecino del norte “no es parejo” de-

bido a que no reciben del gobierno mexicano los subsidios que sí obtienen los granjeros estadounidenses del suyo.¹⁸

Las organizaciones de trabajadores agrícolas sostienen que lo anterior representa un golpe más a su economía ya de por sí carente de recursos. Ante la disminución de los subsidios y la caída de los precios de producción, los campesinos se enfrentan a la pobreza y el desempleo causados por la merma general de sus cultivos. De 1994 a 2004 se perdieron un millón 300 mil empleos en el campo mexicano.¹⁹

De enero a septiembre de 2013 la economía mexicana logró apenas incrementar el nivel de ocupación en 500 mil personas. Durante el periodo se perdieron un millón 63 mil puestos de trabajo. Las plazas generadas son mal remuneradas y con condiciones laborales poco óptimas. La mayor pérdida de puestos se dio en la agricultura, pues disminuyeron en 118 mil.²⁰

La OCDE indica que en 1991-1993 los precios para los productores eran 34% más altos y en la actualidad son 4% superiores. El decrecimiento anterior, sumado a que la protección en la frontera y la intervención del Estado en los

precios se redujeron considerablemente, ocurrió desde que nuestro país reformó sus políticas agrícolas por la liberalización del comercio con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su ingreso a la Organización Mundial de Comercio.²¹

Un ejemplo sobre cómo los productores del campo han tenido que enfrentar precios de producción bajos aun cuando los de comercialización han ido en aumento, es el caso del maíz, como se muestra en la Tabla 5.

La OCDE advirtió que los países con políticas de autosuficiencia alimentaria se caracterizan por proteger sus fronteras, la intervención del Estado con medidas de apoyo a los precios de mercado, y los incrementos a los subsidios agrícolas. Recomienda como medidas para el acceso a los alimentos: la creación de reservas comestibles de emergencia, el incremento de las inversiones, elevar la producción, mejorar el acceso a las importaciones, la reducción de la pobreza y el desarrollo de redes de seguridad.

Pérdida del dinamismo de la economía mexicana

De acuerdo con las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional presentadas en su reporte *Panorama económico mundial*, de octubre pasado, México mantendrá su tendencia a disminuir su relevancia mundial ya que tendrá un crecimiento en 2013 de apenas 1.2%, explicado por la disminución en la demanda de exportaciones mexicanas a Estados Unidos y Europa, así como por la caída de los ingresos por turismo, pero también por la con-

¹⁸ Véase Martín Puchet Anyul, Juan Carlos Moreno-Brid, Pablo Ruiz Nápoles, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, UNAM, Facultad de Economía, vol. 8, núm. 23, México, 2010, en [<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/23/01morenobrid.pdf>] (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2013), p. 19.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Tlálloc Puga Mercado, “Desempleo al alza; suma 2 millones 732 mil millones de personas”, *El Financiero*, sección Economía, 13 de noviembre de 2013, primera plana y p. 10. Reporte sobre datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

²¹ Susana González, *op. cit.*, p. 30.

Tabla 5. Comportamiento de los precios del maíz y tortilla (2007-2013)
Precios por kilogramo

	Año	Precio		Año	Precio
	2007	2.18		2007	8.68
	2008	2.57		2008	9.02
Maíz	2009	2.54	Tortilla	2009	9.39
	2010	2.83		2010	9.84
	2011	4.85		2011	11.04
	2012	4.02		2012	12.12
	2013	3.5		2013	12.38

Fuente: David Márquez Ayala, “Agroalimentos básicos, 2013”, *La Jornada*, sección Economía, México, 4 de noviembre de 2013, p. 30. Datos referenciados con base en información de la Unidad Técnica de Economía, SA de CV (Unite).

tracción del gasto público, particularmente del gasto de inversión que disminuyó entre enero y septiembre de este año casi 5% respecto del mismo periodo de 2012.²²

En los primeros siete meses de 2013 el saldo comercial fue deficitario en 3,299 millones de dólares, debido a exportaciones por 217,261 millones de dólares con un incremento anual de 1.4%; y a importaciones por 220,560 mdd con un aumento anual de 4.3 por ciento.²³

La canasta básica se define como “el conjunto de bienes y servicios indispensables

para que una familia pueda satisfacer sus necesidades fundamentales”. En este sentido, el aumento en los precios de los productos esenciales afecta en mayor grado el consumo de los sectores de la población con menos ingresos.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) informó que los precios de los bienes y servicios aumentaron 3.9% entre febrero de 2011 y el mismo mes de 2012; en este mismo periodo el incremento pecuniario de la canasta básica fue de 5.8% y el de los alimentos de 7.3%. En contraste, el salario mínimo representó un aumento de 2.5% en 2012 respecto al 4.2% que alcanzó en 2011.²⁴

²² Orlando Delgado Selley, “La nueva configuración de las economías mundial y mexicana”, *La Jornada*, 7 de noviembre de 2013, en [<http://www.jornada.unam.mx/2013/11/07/opinion/031a1eco>] (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013).

²³ Notimex, “Aumentan importaciones de México en julio”, *El Economista*, 26 de agosto de 2013, en [<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/08/26/aumentan-importaciones-mexico-julio>] (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2013).

²⁴ Reyna Vergara González, Miguel Ángel Díaz Carreño, “INPC, canasta básica y salario mínimo en México, 2006-2012”, *Economía Actual. Revista de Análisis de Coyuntura Económica*, año 5, núm. 1, enero-marzo de 2012, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, p. 27 [<http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/e501/501004.pdf>] (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013).

En el mismo documento se indica que entre 2006 y 2012 el salario mínimo promedio se ha incrementado en 29%, al pasar de 47.21 a 60.6 pesos diarios. Sin embargo, los incrementos de los precios en este periodo han sido mucho mayores con relación a las remuneraciones que perciben las personas a cambio de su trabajo.

Lo mismo sucede en los últimos meses de 2011 y el primer bimestre de 2012; en este periodo, tan solo en febrero, los comestibles (primordialmente los cereales) registraron un crecimiento anual de 7.3%, muy por encima de la inflación general, que fue de 3.9 por ciento.²⁵

Conclusiones

Desde la puesta en marcha del TLCAN nuestro país experimenta un progresivo deterioro de su seguridad alimentaria. El escenario actual se caracteriza por una fuerte dependencia por el elevado incremento en el índice de importaciones de granos básicos, así como bajos subsidios y caída de precios para los pequeños y medianos productores del campo.

La OCDE señala que los subsidios agrarios tienen un comportamiento histórico decreciente, al pasar de 28% en 1991-1993 a 13% en 2010-2012. En el caso del maíz —grano de valor primordial en la dieta de los mexicanos—, el subsidio se redujo sustancialmente al pasar de 43 a 7% entre 1991 y 2012; a pesar de ello la productividad ha aumentado en algunas zonas del país donde las agroindustrias tienen mayor presencia. Sin embargo, la productivi-

dad ha disminuido en las zonas sin tecnificación.

Los pequeños y medianos productores rurales se enfrentan a la disminución de los apoyos agrícolas, lo cual los vuelve vulnerables ante la inseguridad con que enfrentan el mercado de comestibles. Asimismo, sus ingresos no se encuentran asegurados dada la volatilidad de los precios y la falta de seguros de riesgo.

Por el lado de la comercialización, los trabajadores del campo se enfrentan a una caída de precios que se modificó de 34% en 1991-1993 a 4% en la actualidad. Los indicadores mencionados se traducen en el deterioro de la economía campesina, baja en la producción, desempleo y, por tanto, aumento de la pobreza y migración en búsqueda de mejores oportunidades de vida, principalmente hacia Estados Unidos.

Contrario a lo anterior, los grandes productores nacionales y extranjeros reciben subsidios que les permiten acrecentar ganancias por las materias que procesan; las pocas compañías que representan controlan las semillas, los agroquímicos, la producción y el comercio de alimentos.

De acuerdo con información proporcionada por el Coneval, alrededor de 23% de la población se encuentra privada de una nutrición suficiente y de calidad. Es necesario resaltar que un poco menos de la mitad de ese porcentaje (9.8%) está constituido por pobres extremos, lo cual significa que son personas cuya escasez de alimentos se encuentra en condición crítica.

Otro dato relevante lo aportó la UNICEF en 2012, cuando informó que México ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil, y el segundo en adultos. Ello coloca a nuestro país en situación de vulnerabilidad alimentaria ante

²⁵ Reyna Vergara González, Miguel Ángel Díaz Carreño, *op. cit.*, p. 28.

un mercado de comestibles que no garantiza la salud de la población.

La soberanía alimentaria en nuestro país —el derecho de que todos los habitantes cuenten con los nutrientes que les garanticen una vida sana— se encuentra mermada como resultado de una política agropecuaria por medio de la cual, de 1985 a la fecha, la importación de alimentos de primera necesidad ha ido en aumento.

El arroz es un ejemplo extremo de la situación arriba expuesta: en el periodo 1985-2013 el consumo de este cereal al exterior pasó de 27.2 a 82.7%. En la actualidad importamos 40% de los productos agrícolas que usamos para la alimentación. Al producir 56% de sus comestibles, México se encuentra por debajo del 75% que establece la FAO para que una nación cuente con seguridad alimentaria.

Aprobación de Enrique Peña Nieto y expectativas de las reformas del Pacto por México

Gustavo Meixueiro Nájera* y Arón Baca Nakakawa**

Introducción

El fin del primer año de gestión del presidente Enrique Peña Nieto ha motivado que especialistas, académicos, medios de comunicación y la sociedad civil evalúen los resultados que se han obtenido en este inicio de sexenio. Resulta importante analizar qué tanto se aprueba al mandatario actual; sin embargo, dado que quedan cinco años de gobierno y las reformas que se han aprobado y están a discusión tendrán efectos de largo plazo, también es necesario saber qué espera la población que pase en el resto del sexenio. Así, este trabajo

se centra en analizar los niveles de aprobación actuales y las expectativas que tiene la población acerca del futuro del país.

En los últimos días diversos medios de comunicación han publicado encuestas de opinión para estudiar la aprobación de Enrique Peña Nieto (Buendía y Laredo, 2013), (Beltrán y Cruz, 2013), (Reforma, 2013), (Abundis y Vázquez, 2013). Aunque difieren en la magnitud, coinciden en que la aprobación del jefe del Ejecutivo federal se ha reducido en el primer año de gobierno. Las principales causas que han utilizado para explicar esta disminución están relacionadas con la economía, la seguridad y la aprobación de nuevos impuestos.

Los datos de la encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), levantada el 9 de noviembre, coinciden con esta tendencia.¹ Acorde con los datos, más de 2 de cada 10 de los entrevistados (24%) está

*Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, turismo, democracia y participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

**Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Colaborador del CESOP en el área de Estudios Regionales. Correo electrónico: baca.aron@gmail.com

¹ La encuesta es telefónica y consta de 605 casos, por lo que tiene un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/-4.0 por ciento.

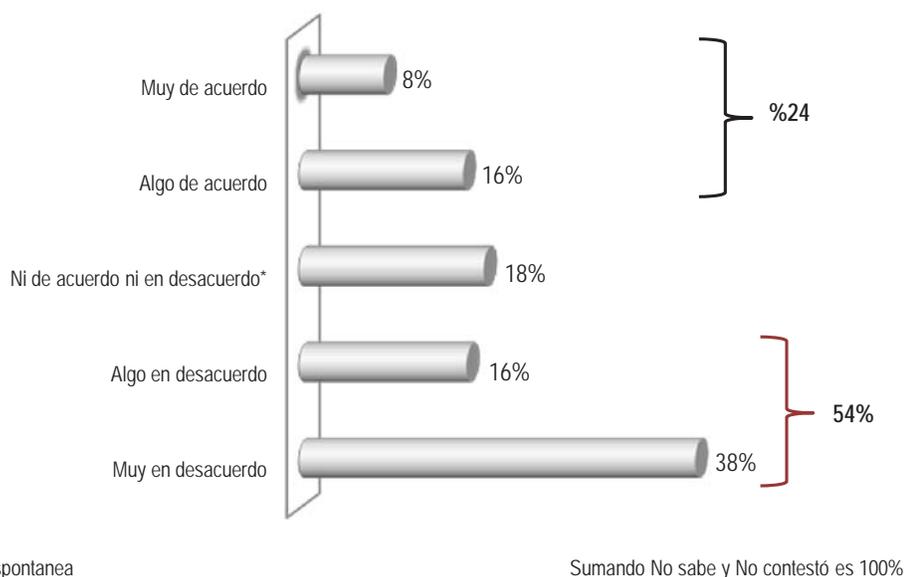
de acuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto está haciendo su trabajo como presidente de la república. En este sentido, más de 5 de cada 10 (54%) está en desacuerdo y casi 2 de cada 10 (18%) se mostró neutral ante el trabajo del Ejecutivo (véase Gráfica 1).

Aunado a esto, desde febrero de este año, el CESOP ha realizado 12 encuestas telefónicas en las que se han medido los niveles de aprobación del líder del Ejecutivo. De nuestra serie histórica se observa que el nivel de acuerdo más alto y de desacuerdo más bajo registrados en el año fue en la medición del 8 de marzo; en ésta, casi la mitad de los entrevistados (49%) señaló estar de acuerdo con el trabajo del presidente y más de 2 de cada 10 (24%) dijo estar en desacuerdo. Esta encuesta fue realizada a poco más de una semana del 26 de febrero, fecha en que fuera detenida la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo. A partir de septiembre, el porcentaje de

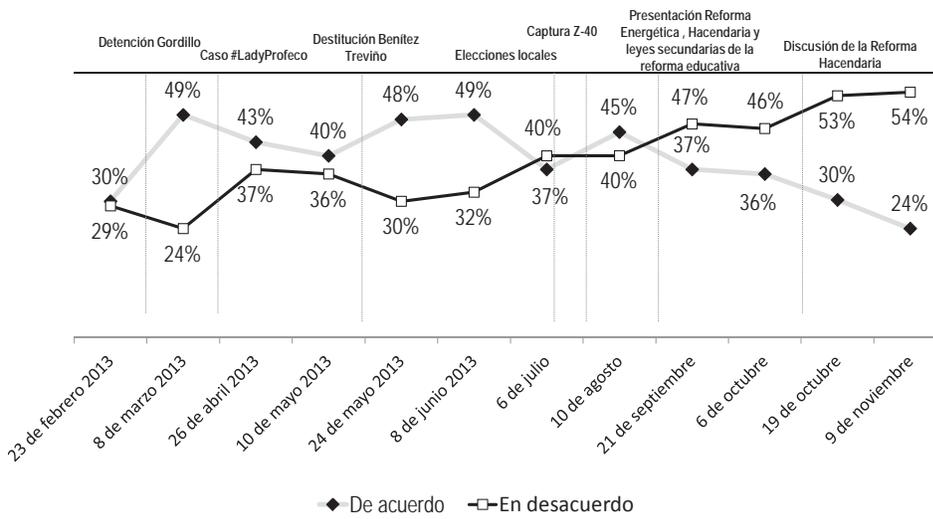
desacuerdo ha superado al de acuerdo; esta tendencia se ha mantenido hasta la encuesta de noviembre (véase Gráfica 2).

Los analistas han dado diversas explicaciones a la aprobación del mandatario. Éstas están relacionadas con la percepción del bajo crecimiento económico, la inseguridad y el aumento de impuestos. Los datos de las encuestas del CESOP confirman éstas variables; sin embargo, es necesario dar mayor importancia al papel de las reformas aprobadas en este primer año de gobierno. Se llegó a esta conclusión, ya que para indagar y buscar explicaciones se preguntó a los entrevistados de manera abierta por qué estaban de acuerdo o en desacuerdo con el trabajo de Enrique Peña Nieto. Los resultados de estas preguntas muestran que la frase que más mencionan, tanto los que están de acuerdo como en desacuerdo, es “por las reformas” (véanse esquemas 1 y 2). Así, éstas podrían ser útiles para explicar los actuales niveles de aprobación.

Gráfica 1. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto, está haciendo su trabajo como presidente de la república?



Gráfica 2. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto, está haciendo su trabajo como presidente de la república?



Sumando. Ni acuerdo ni desacuerdo. No sabe y No contestó es 100%.

Esquema 1. ¿Porqué está de acuerdo? (abierta)



El esquema representa el número de veces que se mencionó una palabra. Entre más grande la palabra, fue mencionada en mayor número.

Pregunta hecha a 24% que está de acuerdo con el trabajo de EPN.

En diciembre de 2012, el mandatario y los líderes de los tres partidos políticos más grandes firmaron el llamado Pacto por México. Dentro de éste se contemplaba aprobar una serie

de modificaciones legales que los participantes consideraban necesarias para transformar y promover el desarrollo del país. Entre las reformas que se han aprobado hasta la fecha están: la edu-

Esquema 2. ¿Porqué está en desacuerdo? (abierto)



El esquema representa el número de veces que se mencionó una palabra. Entre más grande la palabra, fue mencionada en mayor número.

Pregunta hecha a 24% que está de acuerdo con el trabajo de EPN.

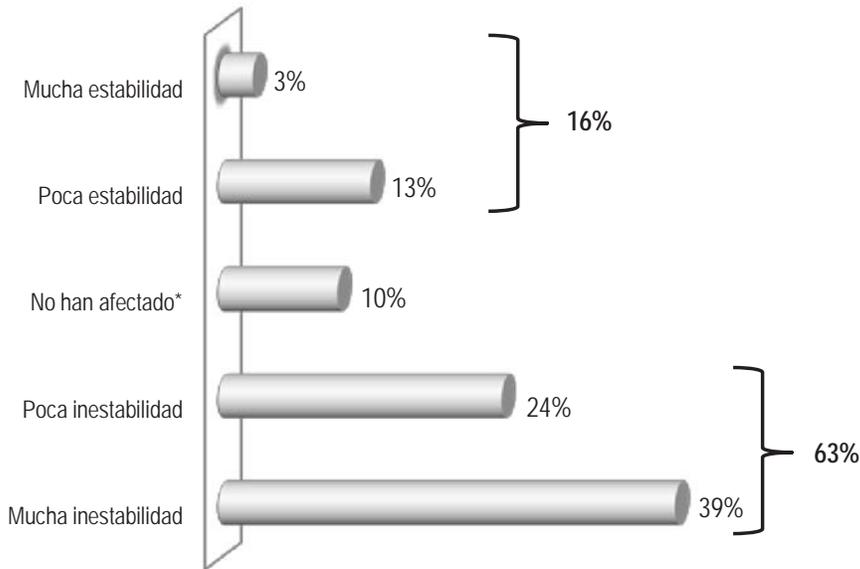
cativa, la de telecomunicaciones, la financiera y la hacendaria; también, se hallan en discusión la reforma política y la energética. Estas reformas se espera conduzcan el desarrollo del país en los años próximos y la mayor parte de sus efectos son de largo plazo. Es por esto que resulta relevante qué opinión tiene sobre ellas la población y qué expectativas tiene de sus resultados.

Ante esto, primero se preguntó acerca de si la serie de reformas que ha promovido el Ejecutivo han traído estabilidad o inestabilidad al país. Poco más de 6 de cada 10 (63%) contestó que han traído inestabilidad, 16% dijo que han traído estabilidad y 10% se mostró neutral; el resto respondió que no sabía o prefirió no contestar la pregunta. Este porcentaje tiene sentido, ya que algunas de las reformas, especialmente la educativa y la energética, han generado la movilización y protesta de algunos sectores de la población que no están de acuerdo con estos cambios. Además, las reformas

significan un cambio en el *statu quo* y existe incertidumbre de cuáles serán sus efectos finales (Gráfica 3).

A continuación, se inquirió acerca de si perciben que las reformas ayudarán o perjudicarán al desarrollo del país. Tres de cada 10 (32%) consideran que ayudarán y poco más de 4 de cada 10 (45%) mencionó que perjudicarán (véase Gráfica 4). Para estudiar la relación que existe entre la aprobación de Enrique Peña Nieto y la percepción de las reformas se realizó un cruce entre estas variables. Los resultados muestran que entre los que consideran que las reformas ayudarán al desarrollo del país, el porcentaje de individuos que está de acuerdo con el trabajo del presidente es de 44% y el de desacuerdo es de 35%. En contraste, entre los que consideran que las reformas perjudicarán al país, 12% está de acuerdo y 76% está en desacuerdo (véase Tabla 1).

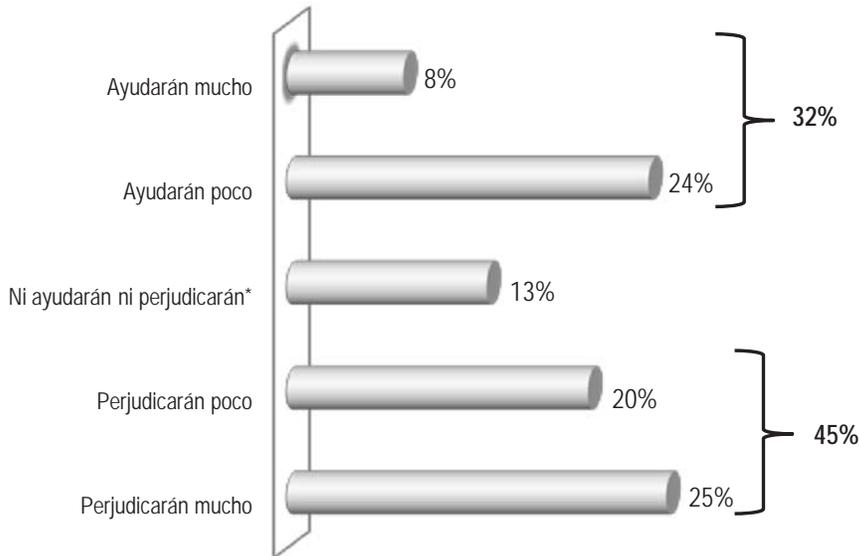
Gráfica 3. El presidente Enrique Peña Nieto ha promovido una serie de reformas, ¿por lo que usted sabe o ha escuchado éstas han traído estabilidad o inestabilidad al país?



* Espontánea

Sumando No sabe y No contestó es 100%

Gráfica 4. ¿Usted considera que las reformas ayudarán o perjudicarán al desarrollo del país?



* Espontánea

Sumando No sabe y No contestó es 100%

Tabla 1. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto, está haciendo su trabajo como presidente de la república?

(tabla por percepción de si las reformas ayudarán o perjudicarán al desarrollo del país)

Reformas \ Aprobación	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo*	En desacuerdo
	Ayudarán (32%)	44%	20%
Ni ayudarán ni perjudicarán* (13%)	24%	25%	51%
Perjudicarán (45%)	12%	12%	76%

* Expon tánea.

En conclusión, aunque la percepción económica y la de seguridad tienen un efecto en la aprobación que se tiene del presidente Enrique Peña Nieto, es necesario tomar en cuenta el efecto que tienen sobre la aprobación las reformas que se han aprobado en este inicio de sexenio. Es probable que en los próximos años la aprobación del Ejecutivo dependa en parte de los resultados de las reformas que se

han aprobado y discutido este año. Aun así, es necesario recordar que es el fin del primer año de gobierno, por lo que la evaluación del presidente —que hasta ahora ha mostrado una alta volatilidad— puede seguir modificándose. Por otra parte, es necesario un análisis estadístico detallado para entender más a fondo los actuales niveles de aprobación del mandatario.

Reportes CESOP

- 2009
19. La nueva presidencia de Estados Unidos
 20. Proceso electoral 2009
 21. Crisis económica
 22. Influenza en México
 23. Cambio climático
 24. Evaluación de la jornada electoral
 25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
 26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
 27. Presupuesto social
 28. Crisis del agua
- 2010
29. Rumbo al centenario de la Revolución
 30. Reforma política
 31. Reforma fiscal
 32. Reforma del Congreso
 33. Órganos electorales locales
 34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
 35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
 36. Migración México-Estados Unidos
 37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
 38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
 39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
 40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011
- 2011
41. Telecomunicaciones
 42. Seguridad social en México
 43. Avances en la implementación de la reforma penal
 44. Análisis de resultados del Censo 2010
 45. Reforma política
- 2012
46. Cambio climático
 47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
 48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
 49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
 50. Una perspectiva de opinión pública
 51. Residuos sólidos urbanos en México
 52. Mujeres y elecciones
 53. Jóvenes: optimismo moderado
 54. Algunas notas sobre la opinión pública
 55. Elecciones 2012 (Tomo I)
 56. Elecciones 2012 (Tomo II)
 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II
- 2013
61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
 62. Órganos reguladores
 63. Notas acerca del Pacto por México
 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
 66. Reforma energética
 67. Notas acerca de la reforma fiscal
 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

R E P C

E T R C



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS