



MÉXICO A DEBATE

POBREZA Y DESIGUALDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Agosto de 2009

POBREZA Y DESIGUALDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Por el tamaño de su territorio y de su población, México ocupa el undécimo lugar a nivel mundial. Por el tamaño de su PIB y por el volumen de su comercio exterior, México se ubica entre los primeros 15 lugares.

Asimismo, México pertenece a la OCDE y, de acuerdo con el Banco Mundial, se encuentra entre las naciones con un nivel de ingresos medios altos. De hecho, sus indicadores de calidad de vida se hallan por encima del promedio mundial.

Indicadores de calidad de vida, 2000-2001 por niveles de ingreso de los países

Indicador	Promedio mundial	México	Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Tasa de mortalidad infantil	75	35	107	38	6
Esperanza de vida al nacer					
• Hombres	65	69	59	67	75
• Mujeres	69	75	61	72	81
Tasa de analfabetismo					
• Hombres	18	7	30	10	---
• Mujeres	32	11	49	20	---
Población urbana	46	74	31	50	77

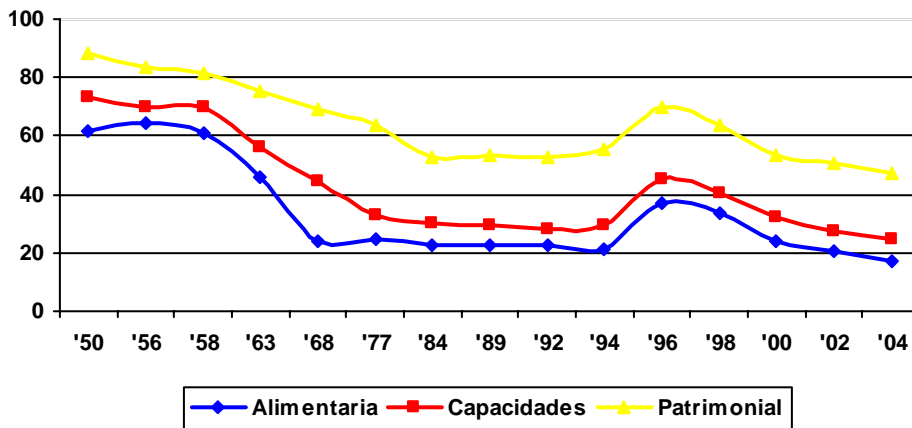
Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001*

No obstante, alrededor de la mitad de la población percibe ingresos (monetarios y no monetarios) que están por debajo de la línea de la pobreza. A través de su historia, México ha sido incapaz de incluir a la mayor parte de su población en una dinámica clara de mejoramiento de sus condiciones de vida.

A este respecto, el escaso dinamismo mostrado por la economía mexicana contribuye en buena medida a explicar este fenómeno. Se observa una clara correlación entre el comportamiento general de la economía y el tamaño de la pobreza.

- Durante el periodo del llamado “desarrollo estabilizador”, la pobreza disminuyó al tiempo que se verificó el ascenso de las clases medias.
- Con la crisis terminal del modelo de economía cerrada (años ochenta), no sólo se contrajo la economía, sino que los niveles de pobreza repuntaron. Lo mismo ocurrió como consecuencia de la crisis de 1994-1995.

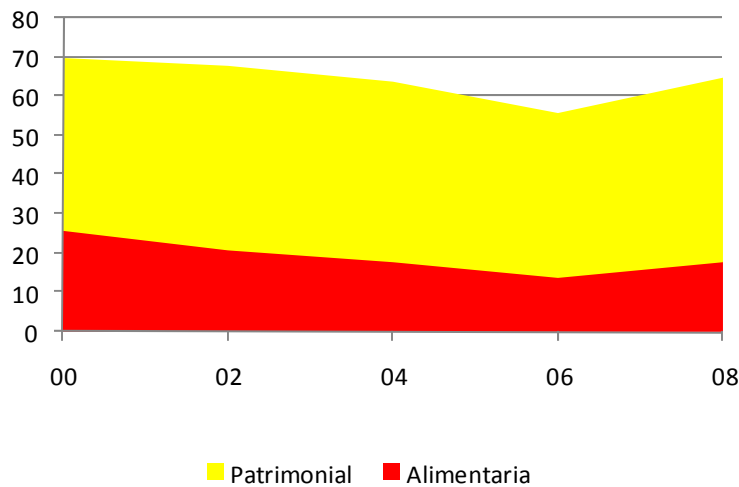
Evolución de la pobreza, 1950-2004 (% de la población total)



Fuente: Elaborado con base en Miguel Székely, “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, México, Sedesol (Serie *Documentos de investigación*, núm. 24), julio de 2005.

Si desde una perspectiva de largo plazo, el fenómeno de la pobreza tiende a disminuir, la medición más reciente (efectuada en 2008) señala con claridad que la trayectoria declinante no sólo se frenó sino que, incluso, se revirtió como consecuencia del incremento en el precio de los alimentos experimentado en 2007 y 2008. La población en situación de pobreza extrema o pobreza alimentaria pasó del 14% al 18% del total, en tanto que la población ubicada por debajo de la línea de la llamada pobreza patrimonial (o pobreza a secas) pasó de 42% a 47%. Más aún, cabe esperar que la próxima medición reporte cifras más negativas, toda vez que ya se reflejarán los impactos de la crisis.

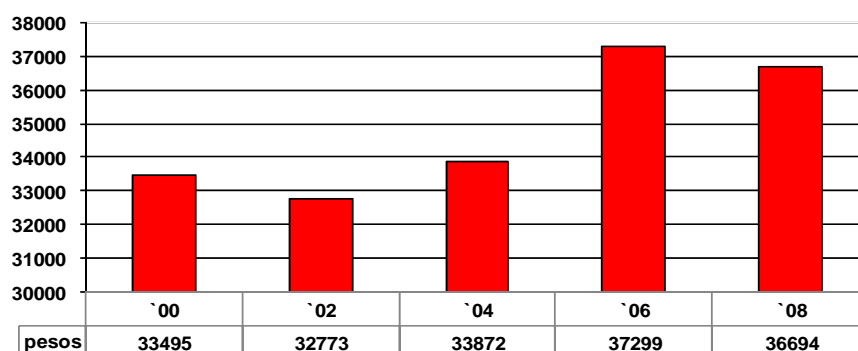
Evolución reciente de la pobreza 2000-2008 (% de la población total)



Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Encuesta nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, 2008*.

En paralelo, el ingreso trimestral promedio de los hogares mexicanos, que mostraba una franca trayectoria ascendente, retrocedió en 2008. Con todo, debe apuntarse que la reducción en el ingreso promedio de los hogares ha sido más acentuada en el sector de más bajos ingresos, pues mientras el 10 por ciento más pobre de la población sufrió una contracción del 8% en sus ingresos, el 10 por ciento más rico permaneció estable.

Ingreso promedio trimestral total por hogar (precios de 2006)



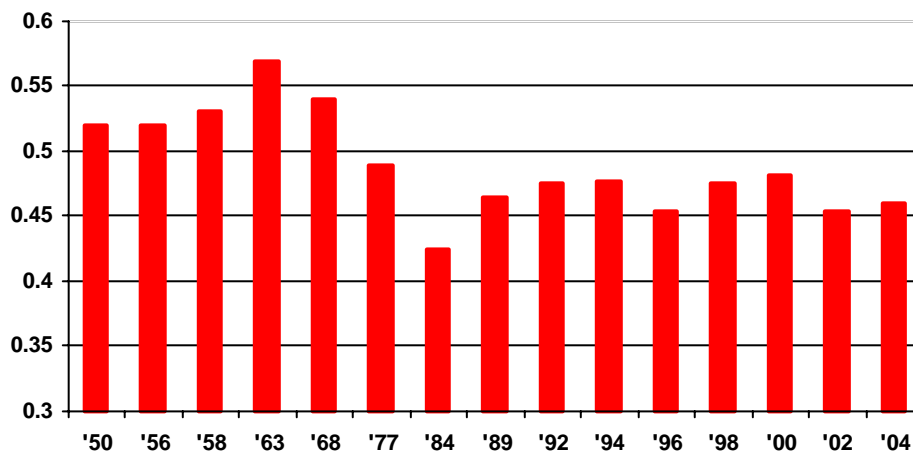
Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Encuesta nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, 2008*.

En virtud del lento ritmo de crecimiento de la economía y de su poca capacidad para generar empleos, los avances registrados hasta 2006 se explican fundamentalmente por dos factores: los programas sociales (en especial Oportunidades) y la práctica de la emigración y el consecuente envío de remesas. De hecho, ambos factores, de acuerdo con la *Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares, 2008*, se agrupan, junto con el pago de pensiones, en el rubro transferencias cuyo peso en el ingreso total de los hogares equivale al 11%, aunque entre los sectores más pobres de la población llega a representar el 37%.

No obstante, el problema social fundamental es la naturaleza excluyente de un modelo de desarrollo basado en la lógica de la captura de rentas (ganancias monopólicas, “conquistas laborales” por encima de los avances en materia de productividad, acceso a recursos fiscales gracias a la movilización y otras formas de presión política, etc.) y no en la lógica de la generación de riqueza. Tanto en el caso del modelo nacionalista revolucionario de economía cerrada y protagonismo estatal como en el del modelo de economía abierta, la desigualdad ha sido una constante.

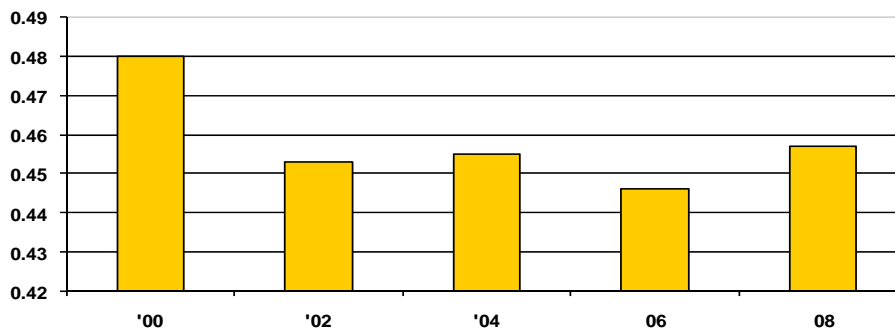
En los años recientes, se observa una disminución marginal de la desigualdad. Sin embargo, al igual que lo ocurrido en el caso de la pobreza, el proceso se frena y, en 2008, el problema repunta.

Evolución de la desigualdad, 1950-1994 (coeficiente de Gini)



Fuente: Elaborado con base en Miguel Székely, "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004", México, Sedesol (Serie *Documentos de investigación*, núm. 24), julio de 2005.

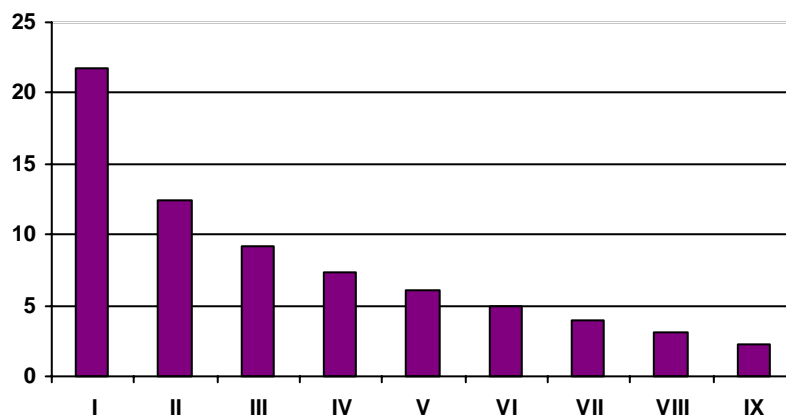
Comportamiento reciente del Coeficiente de Gini, 2000-2008



Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Encuesta nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, 2008.

México es una de las naciones más desiguales del mundo. Sólo algunos países de América Latina (Brasil, Bolivia y, en general, los de América central), así como un puñado de naciones del África subsahariana muestran grados de concentración de la riqueza mayores que los de México. De hecho, las diferencias son tan grandes que la relación existente entre el ingreso promedio del 10 por ciento más rico de los hogares equivale a 21.7 veces el ingreso promedio del 10 por ciento más pobre.

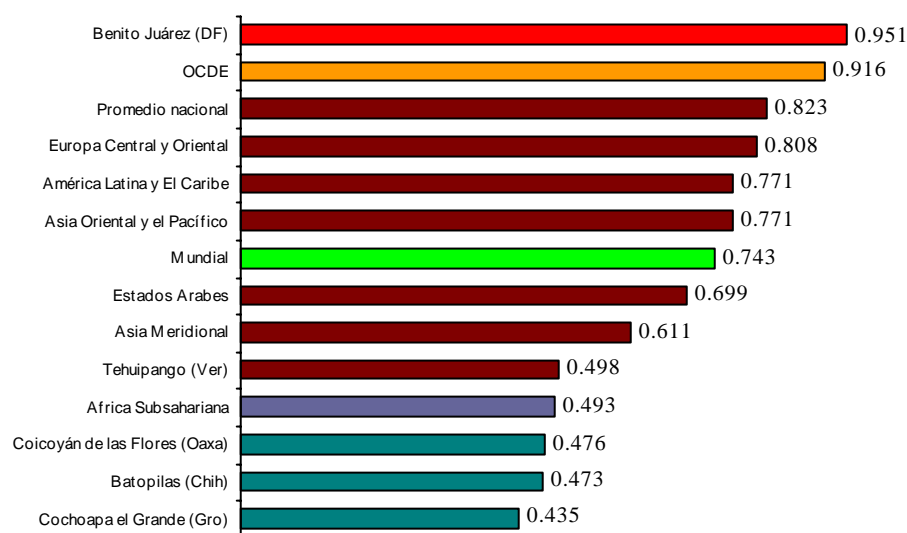
Distribución del ingreso: relación entre el ingreso del decil X y el resto de los deciles, 2008



Fuente: Elaborado con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, 2008.

Otro aspecto que debe ser resaltado es que la desigualdad también tiene una clara expresión regional. El índice de desarrollo humano (concepto que resulta del promedio ponderado de indicadores de ingreso, educación y salud) de México como país está por encima del promedio mundial. Más aún, la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal tiene un índice superior al promedio de la OCDE. Sin embargo, los municipios más pobres del país presentan índices inferiores al promedio del África subsahariana.

Índices de Desarrollo Humano, 2005

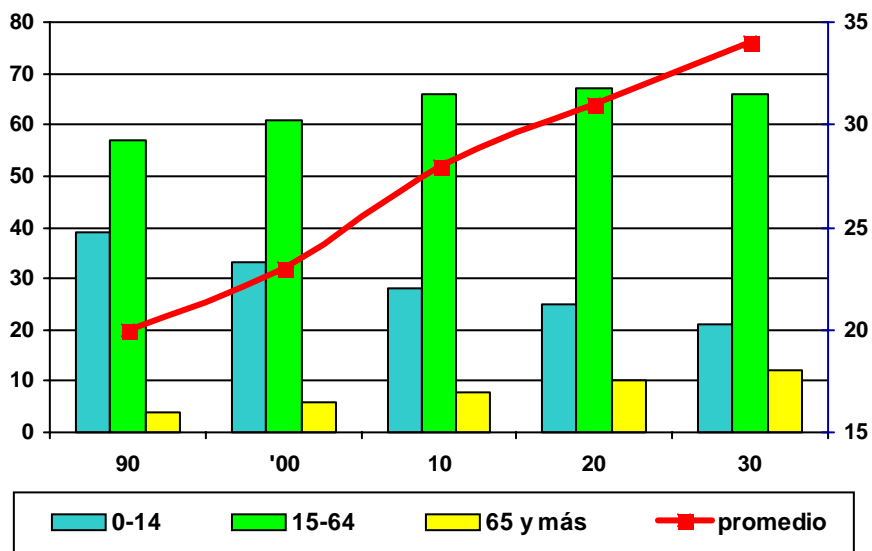


Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, julio 2008.

La exclusión y la desigualdad son una constante de la historia económica de México y representan la principal amenaza a la cohesión social. Las razones que dan cuenta de este fenómeno son, como ya se mencionó, una economía parasitaria, orientada a la obtención de rentas y al mantenimiento de privilegios, que distorsiona la asignación de recursos y contribuye a la concentración del ingreso. También es crucial el hecho de que la población no tiene acceso a los activos requeridos para articularse a la dinámica de la modernización, particularmente los activos cognoscitivos que sólo pueden ser provistos por un sistema educativo de calidad.

La relevancia del fenómeno de la exclusión queda de manifiesto al observar las tendencias demográficas del país. Al tiempo que la tasa de crecimiento poblacional se reduce, la edad promedio de los mexicanos se eleva y, por supuesto, el peso de los grupos de mayor edad en el total de la población.

Estructura de la población por grupos de edad (%) y edad promedio de la población (años)



Fuente: Banco Mundial, México: *A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D.C., 2001

Estas tendencias definen lo que se denomina el “bono demográfico”: una favorable relación entre población en edad laboral y población dependiente (niños y tercera edad). El problema es que mientras la economía mexicana no tenga capacidad para absorber productivamente a su fuerza de trabajo, no aprovechará dicho bono y no generará los recursos necesarios para satisfacer las necesidades que en materia de educación superior, de servicios de salud más sofisticados (enfermedades crónico-degenerativas) y de seguridad social.



MÉXICO A DEBATE

EMPLEO Y COMPETITIVIDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Agosto de 2009

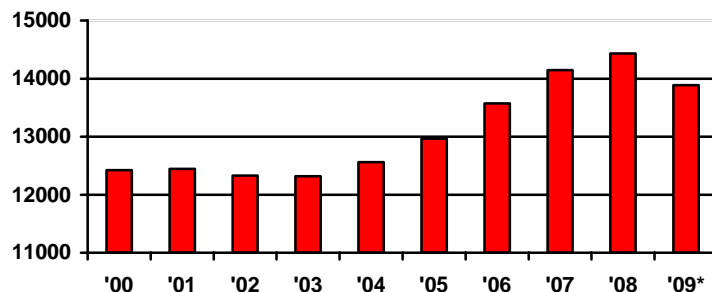
EMPLEO Y COMPETITIVIDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

El empleo y la competitividad representan las dos aristas fundamentales de la problemática económica del país, toda vez que el empleo se relaciona con la capacidad de la economía para incorporar a la población a los beneficios del crecimiento, en tanto que la competitividad se refiere a la capacidad de la economía para atraer inversión y, por ende, para sostener un determinado ritmo de expansión. Son, asimismo, dos fenómenos íntimamente vinculados.

La economía mexicana ha mostrado graves deficiencias en materia de creación de fuentes de empleo productivas y bien remuneradas. En la medida en que el ritmo de crecimiento del producto ha sido mediocre, la creación de puestos de trabajo en el sector formal tampoco ha sido pobre.

Entre 2000 y 2008, periodo caracterizado por una baja dinámica de la actividad económica, la creación de empleos ha sido moderada. De hecho, en la medida que se empiezan a observar signos de recesión, se registra un menor ritmo en la absorción de fuerza de trabajo; hacia julio de 2009, en el momento álgido de la crisis, se registra una pérdida de 550 mil puestos de trabajo formales en relación con el nivel alcanzado en 2008.

**PIB (variación % anual) y trabajadores
asegurados en el IMSS (miles de personas)**

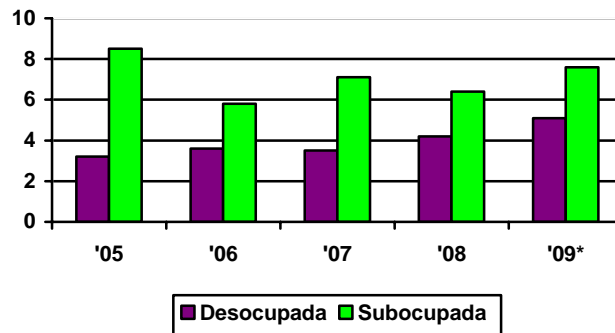


*El dato de 2009 corresponde al mes de julio

Fuente: Elaborado con información del INEGI, Banco de Información Económica

Esta situación se refleja en la evolución de la población en situación de desocupación abierta, es decir, aquellos que al momento del levantamiento de la encuesta no habían trabajado ni una hora a la semana, a pesar de haber buscado ocupación, así como la de la población subocupada, es decir, quienes laboran en condiciones críticas, ya sea porque su jornada laboral es muy corta por causas ajenas a su voluntad, o porque reciben ingresos inferiores al salario mínimo o porque no perciben 2 salarios mínimos pese a laborar más de 48 horas a la semana. En México está ampliamente extendido el fenómeno del empleo precario.

Población desocupada y subocupada como % del PEA*



*Los datos se refieren al cuarto trimestre de cada año, con excepción de los correspondientes a 2009, que se refieren al primer trimestre.

Fuente: Elaborado con información del INEGI, Banco de Información Económica

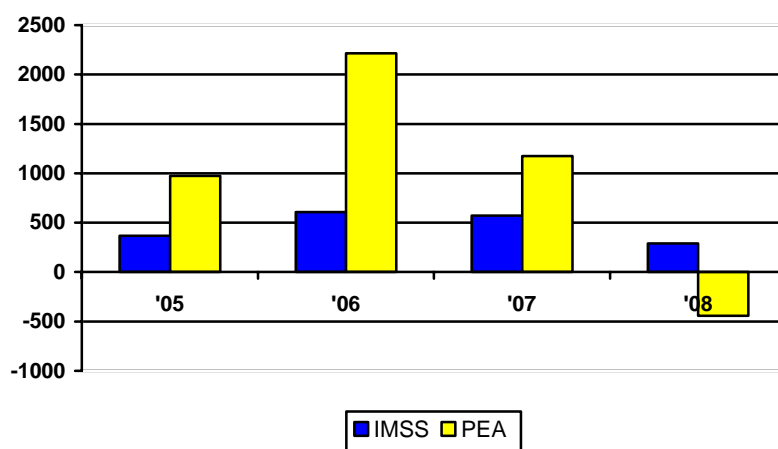
Población ocupada por nivel de ingresos. Estructura porcentual, (primer trimestre de 2009)



Fuente: Elaborado con información del INEGI, Banco de Información Económica

Una forma más clara de aproximación a la problemática del empleo es a partir del comportamiento de la población económicamente activa. Entre 2005 y 2008, ésta pasó de 42.2 a 45.2 millones de personas. Este incremento de 3 millones, equivalentes a un promedio de un millón de personas al año, no pudo ser absorbido en su totalidad por la economía formal. En efecto, durante el periodo en cuestión, el número de trabajadores asegurados en el IMSS se elevó de 12.9 a 14.4 millones de personas, lo cual equivale a un incremento anual promedio de 500 mil puestos de trabajo formales. El resultado es claro: el sector formal sólo absorbe a la mitad de quienes cada año se incorporan a la población económicamente activa. El resto sobrevive gracias a alternativas como el empleo informal y la emigración.

Incrementos registrados por la PEA y por el total de trabajadores asegurados en el IMSS, 2005-2008 (miles de personas)



Fuente: Elaborado con información del INEGI, Banco de Información Económica

Si se considera que por cada punto porcentual de incremento del PIB se generan, en promedio, alrededor de 175 mil plazas de trabajo, para absorber al millón de personas que cada año se agrega a la PEA, se requiere crecer de manera sostenida a un ritmo cercano al 6% anual.

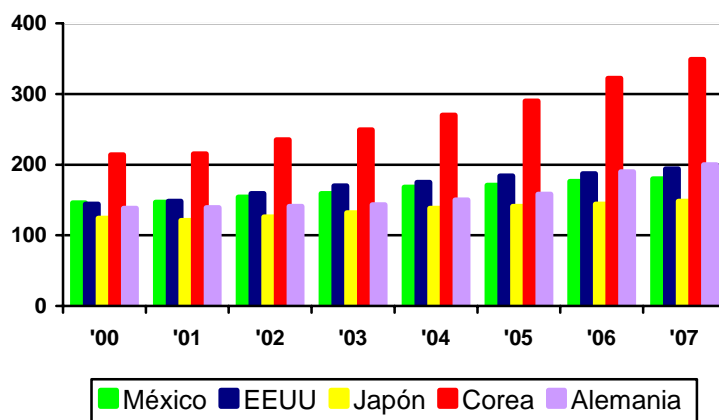
Desde esta perspectiva, la problemática del empleo apunta con nitidez a la de la falta de capacidad de la economía para sostener un ritmo elevado de crecimiento. Más aún, en el contexto de la nueva economía del conocimiento, la cuestión del empleo no puede dissociarse de los temas cruciales de la productividad y de la competitividad. Es ahí donde, en esencia, radican las causas estructurales de la incapacidad de generación de empleos productivos y bien remunerados.

En relación con la problemática de la productividad, las desventajas de México son evidentes. En comparación con el de otras economías, el comportamiento del índice de productividad laboral del país sólo resulta favorable frente a Japón.

Ciertamente, la productividad es un factor clave e indispensable para que, en el marco de la economía contemporánea, la fuerza de trabajo se pueda articular a los sectores y a los procesos productivos generadores de alto valor agregado y con potencial de futuro; los sectores y los procesos que, precisamente, son hoy los únicos que ofrecen una fuente estable de ingresos elevados.

Sin embargo, el tema de la competitividad va más allá del papel crucial que desempeñan los índices de productividad. La competitividad, en tanto el principal argumento de una economía para atraer inversión productiva y sostener ritmos elevados de crecimiento, es una fenómeno integral, que involucra a la economía en su conjunto. En él convergen la eficiencia de las actividades productivas, pero de igual manera está determinado por una amplia gama de factores relativos al entorno macroeconómico, social e institucional en que se inscribe la actividad productiva.

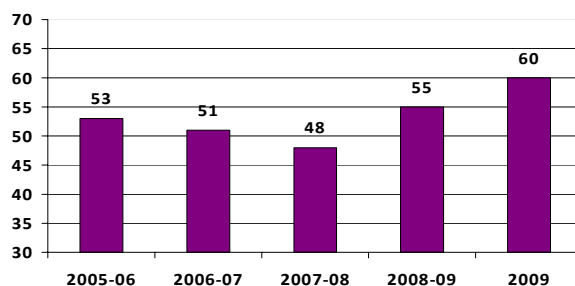
Índices de productividad en la industria manufacturera (1993=100)



Fuente: Elaborado con información del INEGI, Banco de Información Económica

Como fenómeno integral, la competitividad da cuenta de la fortaleza de las economías como un todo y, en dicho sentido, resulta preocupante el sistemático rezago que ha venido sufriendo la economía nacional. De acuerdo con el índice global de competitividad que elabora el World Economic Forum, México pierde terreno frente al resto del mundo. Si se considera que en el año 2000 el país se ubicaba alrededor de la posición 40, su ubicación en los años recientes es elocuente.

México: Índice Global de Competitividad (posición entre 134 países)



Fuente: World Economic Forum, *The Mexico Competitiveness Report 2009*

La caída de México en el *ranking* internacional ocurre en prácticamente todos los rubros. Sólo en los casos de tamaño del mercado y en sofisticación del sistema financiero, la economía nacional mejoró su posición; las caídas fueron, en cambio, espectaculares en casos como el del mercado laboral, donde se ocupa la posición 110, la innovación, las instituciones y el mercado de bienes.

De igual manera, y habida cuenta del grado de desarrollo relativo de la economía mexicana, resultan críticos los pilares detonadores de la capacidad competitiva. Por tal motivo, debería ponerse especial atención a las caídas registradas en rubros como la eficiencia del mercado laboral, el desempeño del sistema educativo (en particular, en el nivel de la educación superior), la eficacia de los mercados de bienes (donde prevalecen situaciones claras de concentración monopólica o de franca dominancia) y la pobre actualización tecnológica.

México: pilares de la competitividad

Ámbito	Lugar		Diferencia
	2007-2008	2008-2009	
Eficiencia del mercado laboral	92	110	-18
Instituciones	85	97	-12
Innovación	71	90	-19
Enseñanza superior y formación profesional	72	74	-2
Eficacia del mercado de bienes	61	73	-12
Actualización tecnológica	60	71	-11
Infraestructura	61	68	-7
Sofisticación del mercado financiero	67	66	1
Salud y educación primaria	55	65	-10
Calidad en los negocios	54	58	-4
Estabilidad macroeconómica	35	48	-13
Tamaño del mercado	13	11	2

Fuente: World Economic Forum, *The Mexico Competitiveness Report 2009*

Más aún, el retroceso sufrido por México no se evidencia sólo a la luz de una comparación con las economías más desarrolladas, sino que es también patente en relación con algunas de las más importantes economías emergentes. México aún está ligeramente por encima de Brasil, aunque en temas clave como educación, actualización tecnológica e innovación los sudamericanos llevan la ventaja. India está en una posición muy cercana a la de México, pero Chile y China muestran una superioridad clara, para no hablar de Corea, economía que, en sentido estricto, ya no es propiamente emergente, sino que se halla ya en el umbral de las naciones altamente desarrolladas.

Pilares de la competitividad
Puntajes obtenidos (1-7)

Pilares	México	Brasil	Chile	Corea	India	China
Puntaje global	4.2	4.1	4.7	5.3	4.3	4.7
Requerimientos básicos	4.5	4.0	5.1	5.7	4.2	5.0
• Instituciones	3.5	3.6	4.7	4.9	4.2	4.2
• Infraestructura	3.5	3.2	4.6	5.6	3.4	4.2
• Estabilidad macroeconómica	5.3	3.9	5.9	6.1	4.3	5.9
• Salud y educación primaria	5.6	5.3	5.4	6.1	5.0	5.7
Potenciadores de la eficiencia	4.2	4.3	4.6	5.2	4.5	4.4
• Educación superior y capacitación	3.8	4.1	4.3	5.5	4.1	4.1
• Eficiencia del mercado de bienes	4.1	3.9	4.9	5.0	4.5	4.5
• Eficiencia del mercado laboral	4.0	4.2	4.9	4.6	4.2	4.5
• Sofisticación mercado financiero	4.3	4.4	5.1	4.9	5.0	3.6
• Actualización tecnológica	3.2	3.6	4.0	5.5	3.3	3.2
• Tamaño del mercado	5.5	5.5	4.3	5.4	6.0	6.6
Innovación y sofisticación	3.6	4.0	4.0	5.2	4.3	4.2
• Sofisticación empresarial	4.2	4.6	4.7	5.2	4.8	4.5
• Innovación	2.9	3.5	3.3	5.2	3.7	3.9

Fuente: World Economic Forum, *The Mexico Competitiveness Report 2009*

En un escenario de esta naturaleza, no parece haber los fundamentos estructurales necesarios para que México detone un proceso vigoroso y sostenido de crecimiento capaz de traducirse en opciones de ingresos estables y suficientes para la mayoría de su población. Se siguen adeudando importantes asignaturas en materia de reformas económicas y políticas.



MÉXICO A DEBATE

ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

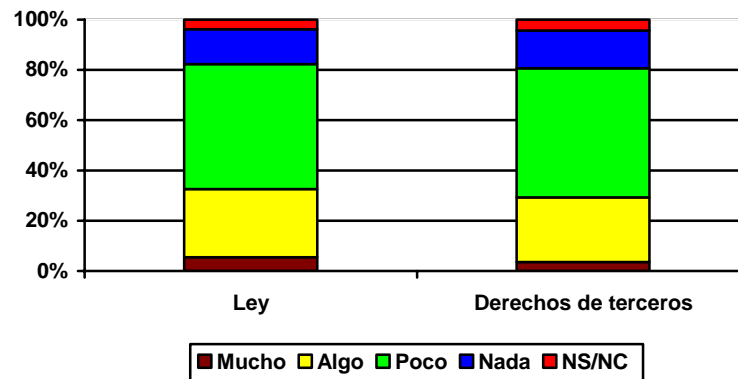
Agosto de 2009

ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Resulta incuestionable la relevancia del Estado de derecho como fundamento de un orden social civilizado, sometido al imperio de normas claras y universales que ofrecen referentes y reglas ciertas y confiables para el desempeño de las actividades de los distintos actores económicos y sociales. No es posible concebir un orden auténticamente democrático en ausencia del imperio de la ley.

Tanto la vida social como la vida económica requieren de normas jurídicas que garanticen el respeto a la integridad física y patrimonial de las personas, así como el cumplimiento de los acuerdos y contratos establecidos entre los particulares y entre éstos y la autoridad. No obstante, a lo largo de la historia, el Estado de derecho en México ha sido más la excepción que la regla. Una constante ha sido la aplicación sesgada y aun facciosa de la ley. Para un nutrido número de mexicanos, la diferencia entre legalidad y justicia es abismal y, con base en esta percepción (avalada por la experiencia histórica), la idea de respeto irrestricto a la ley no es lo suficientemente valorada, se toleran las excepciones y, en general, la percepción mayoritaria apunta en el sentido de que los ciudadanos no respetan cabalmente la ley ni los derechos de otras personas.

Percepción sobre el grado de respeto a la ley y a los derechos de otras personas

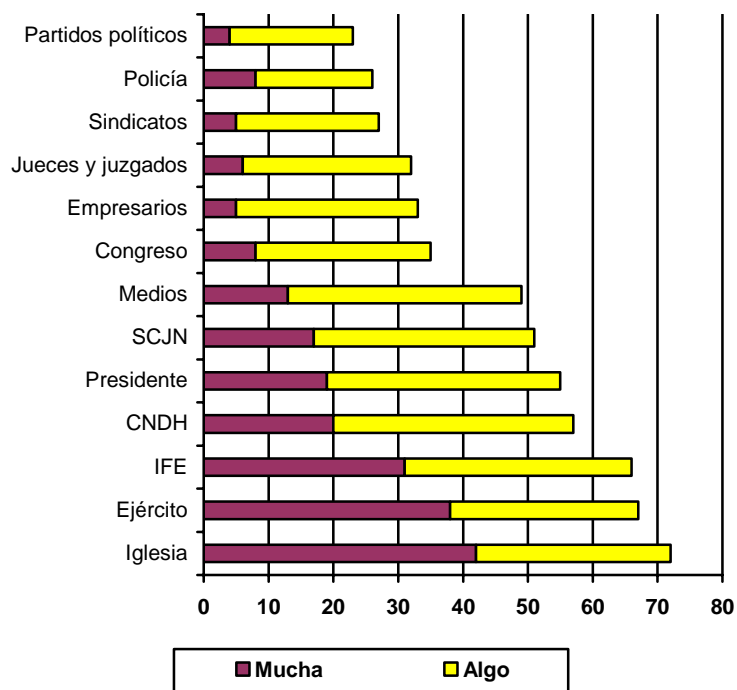


Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2008

De igual manera, la confianza en las instituciones encargadas de procurar, administrar e impartir justicia presenta importantes déficit. Tanto la policía como los jueces y los juzgados se encuentran en los últimos lugares, junto con otras instituciones igualmente

desprestigiadas como los partidos, el Congreso y los sindicatos. Sólo la Suprema Corte de Justicia presenta índices de confianza relativamente mayores.

Confianza en las instituciones



Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2008.

Otro aspecto fundamental a considerar es que no se puede hablar de un verdadero Estado de derecho si no hay un respeto pleno por los derechos humanos. Éstos son el fundamento ético de todo orden legal, político y, por ende, social. Son la culminación de un proceso civilizatorio guiado por el principio de la dignidad humana.

En México los derechos humanos adolecen de una debilidad de fondo, desde el momento en que la Constitución los entiende como garantías que el Estado otorga a los ciudadanos y no como derechos inalienables de éstos que el Estado debe reconocer y con cuya garantía y promoción debe comprometerse. Y aunque ha habido algunos avances importantes, fruto del avance democrático, de la acción comprometida de la sociedad civil y del escrutinio internacional, su vigencia plena sigue siendo una asignatura pendiente.

No existe un sistema de indicadores capaz de ofrecer un panorama preciso de la situación de los derechos humanos. No obstante, de acuerdo con la información acerca de los derechos presuntamente vulnerados determinados por las visitadurías responsables de las investigaciones, se colige que los principales problemas en la materia se refieren al proceso mismo de actuación del sistema de justicia: derechos de la víctima, a la seguridad jurídica,

a una adecuada protección judicial, al debido proceso, etc. Al parecer, la vulneración a los derechos relacionados con el goce de libertades o los derechos sociales (con la notable excepción del derecho a la protección de los adultos mayores) son menos frecuentes.

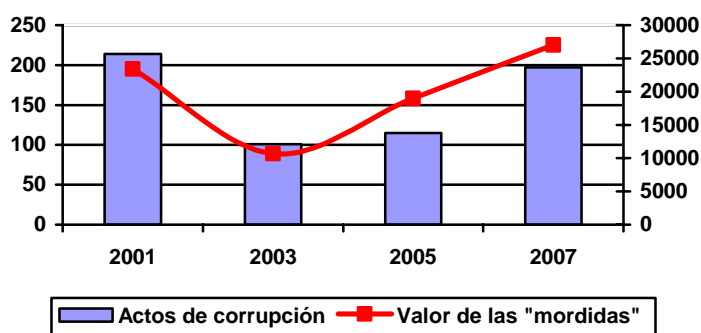
Derechos humanos vulnerados

Derecho vulnerado	Número de menciones	%
A la protección de las personas adultas mayores	71	18.6
De la víctima o persona ofendida	67	17.6
A la seguridad jurídica	61	16.0
De petición y pronta respuesta	35	9.2
A una adecuada protección judicial	24	6.3
Al debido proceso, garantías judiciales	24	6.3
De las personas privadas de su libertad	23	6.0
De circulación y residencia	16	4.2
A la honra y a la dignidad	13	3.4
A un nivel de vida adecuado	8	2.1
A la libertad y seguridad personales	7	1.8
A la salud	6	1.5
A la integridad personal	6	1.5
Otros	20	5.2

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos*, 2008.

No menos importante es el fenómeno de la corrupción. Mientras no haya avances significativos en la materia, el Estado de derecho y la seguridad patrimonial de los mexicanos continuarán comprometidos. De acuerdo con los indicadores de corrupción, ésta es una realidad omnipresente.

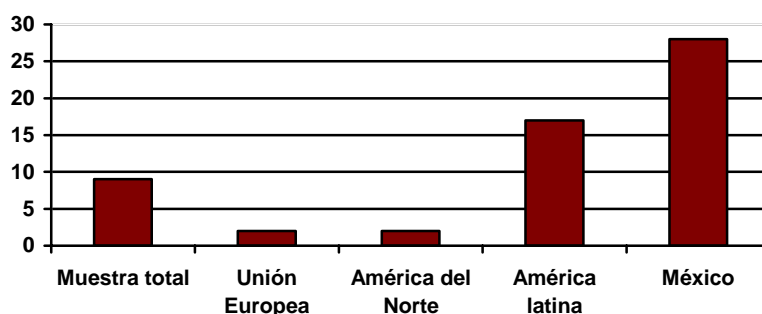
Actos de corrupción cometidos (millones) y su valor económico (millones de pesos)



Fuente: Elaborado con base en Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2007.

El panorama resulta aún más dramático si se ubica en una perspectiva internacional. Se evidencia que en la ecuación de la corrupción hay siempre dos actores: la autoridad corrupta y el ciudadano corruptor.

% de entrevistados que pagó sobornos en los últimos doce meses



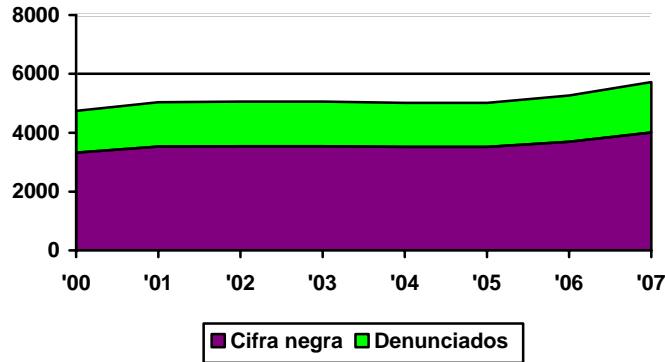
Fuente: Elaborado con datos de Transparencia Internacional

Hay una debilidad estructural en materia de Estado de derecho. Las serias deficiencias del sistema de procuración y administración del sistema de justicia, al inscribirse en un entorno caracterizado por el deterioro de los valores y de los lazos de cohesión social, crean condiciones idóneas para la proliferación de actos delictivos de todo tipo, desde los delitos patrimoniales del orden común hasta las manifestaciones más violentas del crimen organizado.

De acuerdo con la encuesta del *Latin American Public Opinion Project* (2006), el 20.2% de los entrevistados en México declaró haber sido víctima de un acto de delincuencia. Dentro del contexto latinoamericano, sólo Perú (26.2%) y Chile (23.1%) reportaron cifras mayores. De hecho, se observa con nitidez cómo en el transcurso de los años recientes la incidencia delictiva ha aumentado.

En efecto, en el periodo 2000-2007, el número de delitos denunciados pasó de un millón 420 mil a un millón 715 mil. Con todo, debe tenerse presente que un porcentaje muy elevado de delitos simplemente no es denunciado, ya sea por temor, por falta de confianza en las autoridades o porque la víctima no considera que valga la pena. La Comisión Nacional de Derechos Humanos estima una “cifra negra” de alrededor del 70% de delitos no denunciados, de tal suerte que si se acepta dicha estimación, se podría llegar a la conclusión de que, en el periodo 2000-2007, el total de delitos, tanto del orden común como del orden federal, pasó de 4 millones 743 mil a 5 millones 719 mil. Para noviembre de 2008, el total de delitos denunciados y no denunciados sumó 5 millones 136 mil casos. Tal vez el incremento no sea espectacular. Con todo, lo que importa es la magnitud misma del problema y, sobre todo, su persistencia.

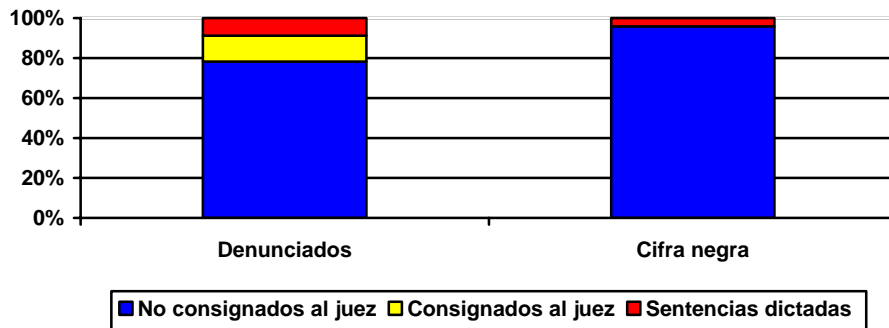
Delitos denunciados y no denunciados (miles de casos)



Fuente: Elaborado con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008

Otra vertiente del problema es el alto nivel de impunidad imperante. De los 1.7 millones de delitos denunciados en 2007, sólo en 164 mil casos (9.5% del total) se dictó sentencia. Sin embargo, si el número de sentencias dictadas se contrasta con la suma de delitos denunciados y no denunciados, el resultado es aterrador: sólo en el 4.1% del total de delitos se dicta sentencia, lo que equivale a un índice de impunidad del 96%.

Impunidad: % de delitos con sentencias dictadas, 2007



Fuente: Elaborado con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008

El avance de la conducta criminal representa una seria amenaza a la estabilidad social. Es un desafío no sólo en términos de seguridad pública, sino también de seguridad nacional. Se requiere, desde luego más recursos presupuestales, humanos y tecnológicos. Pero sobre todo se requieren reformas de fondo y la voluntad política para erradicar la corrupción y abatir los índices de impunidad.



MÉXICO A DEBATE

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Agosto de 2009

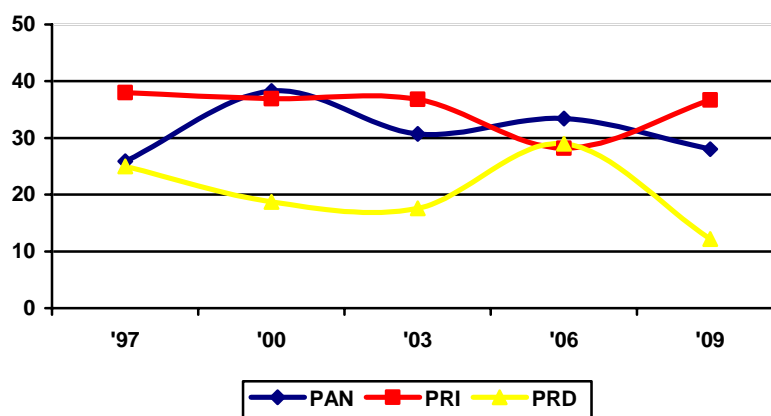
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En el transcurso de las dos últimas décadas, la realidad política del país ha experimentado cambios notables. No sólo en el sentido de la alternancia en el Ejecutivo federal, sino sobre todo en el sentido de la emergencia de nuevos actores y de nuevos equilibrios entre éstos. Pese a sus limitaciones, ha tenido lugar un proceso de avance democrático evidenciado tanto a través de la vigencia de los derechos políticos y civiles fundamentales (por ejemplo, libertad de expresión y libertad de asociación) como a través de la conversión de fenómenos como la división de poderes y el federalismo, anteriormente letra muerta del texto constitucional, en realidades efectivas del sistema político.

El principal resultado de estas transformaciones es la emergencia de un nuevo modelo de gobernabilidad. Las viejas reglas de la gobernabilidad autoritaria, basadas en la subordinación de los poderes legislativo y judicial al Ejecutivo, de los gobiernos estatales y de una amplia gama de poderes fácticos al Jefe del Ejecutivo federal, han dejado de operar. El presidente ya no es el centro todopoderoso de la vida nacional. Ahora, para efectos de gobernabilidad, debe alcanzar acuerdos y favorecer la coordinación de esfuerzos y recursos de los otros actores políticos y de los actores económicos y sociales.

En la explicación de estas transformaciones cabe subrayar el desarrollo de un sistema electoral que si bien es imperfecto es cada vez más competido. Particularmente desde 1997, cuando por primera vez en la historia moderna del país el partido del presidente no contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ningún partido ha gozado de la mayoría. De hecho, e independientemente de los altibajos registrados, ningún partido ha logrado rebasar el 40% de la votación en la elección de diputados federales.

**% de votos obtenidos por los tres partidos mayoritarios.
Elección de diputados federales, 1997-2009**










Nota: El dato del PAN en el 2000 incluye la votación obtenida por su aliado el PVEM; en 2003, la votación del PRI incluye la aportación del PVEM.

Fuente: Elaborado con base en www.ife.org.mx

La mayor competencia ha dado lugar a un esquema de representación más acorde con la pluralidad política, económica y sociocultural propia de una nación tan diversa como México. En tal sentido, la legitimidad de la representación se ha reforzado. No obstante, la nueva dinámica electoral también ha dado lugar a la emergencia de un fenómeno de crucial relevancia que define en buena medida el núcleo de la problemática actual de la gobernabilidad: los gobiernos divididos, realidad reflejada a través del modo en que se configura el mapa de la distribución del poder, tanto a nivel de los estados como en el Congreso de la Unión.

Composición de la Cámara de Diputados (número de curules)

Legislaturas					
Partido	LVII, 1997-2000	LVIII, 2000-2003	LIX, 2003-2006	LX, 2006-2009	LXI, 2009-2012
	122	209	153	206	143
	239	209	224	106	237
	125	51	95	126	70
	8	15	17	17	22
	6	8	6	11	13
	---	3	5	18	6
	---	---	---	9	6
Otros*	---	5	---	7	---

* En la LVIII Legislatura hubo diputados provenientes del Partido de la Sociedad Nacionalista y del Partido Alianza Social; en la LX Legislatura hubo 5 diputados del Partido Alternativa Socialdemócrata y dos independientes.

Fuente: Elaborado con base en *Seminario Político. Sistema de información y análisis*, Archivo 1997-2009.

En tanto el fenómeno del gobierno dividido ocurre en el marco de un sistema político cuyas reglas básicas no han sido modificadas, el resultado ha sido la virtual imposibilidad de alcanzar acuerdos en torno a los temas más complejos y de mayor trascendencia para el desarrollo del país (reforma hacendaria, reforma energética, reforma laboral, reforma educativa y reforma del Estado). No hay estímulos para la cooperación entre las distintas

fuerzas políticas ni para construir coaliciones legislativas y de gobierno garantes de una mayoría estable que abone a la causa de la gobernabilidad.

Sin embargo, más allá de las dificultades para procesar acuerdos, lo cierto es que, desde la perspectiva de su capacidad directiva y operativa, el sistema político arroja resultados muy pobres. El Estado de derecho y la certidumbre que su imperio ofrece a los mercados, la estabilidad política y social, amén de una gestión gubernamental eficiente y transparente son factores cruciales que abonan a la causa del desarrollo. Y a este respecto, desde el punto de vista del comportamiento de las variables que, de acuerdo con el Banco Mundial, determinan la gobernabilidad y el buen gobierno, México presenta un panorama preocupante en materia de estabilidad política y ausencia de violencia, imperio del Estado de derecho y control de la corrupción. En los rubros de eficiencia de la acción gubernamental, rendición de cuentas y calidad del marco regulatorio, la situación, aunque dista de ser satisfactoria, no parece tan amenazante.

México: Indicadores de Gobernabilidad

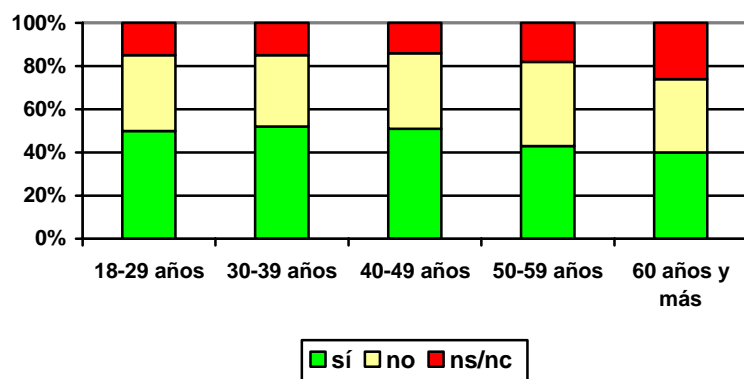
Indicador	Año	Posición (percentiles) (0-100)	Calificación (-2.5 a +2.5)
Rendición de cuentas	2008	50.5	0.08
	2006	51.4	0.09
	2003	54.8	0.25
Estabilidad política	2008	24.4	-0.62
	2006	30.3	-0.48
	2003	44.7	-0.12
Eficiencia gubernamental	2008	61.1	0.18
	2006	60.2	0.1
	2003	62.1	0.14
Calidad regulatoria	2008	65.2	0.45
	2006	62	0.38
	2003	64.4	0.37
Estado de derecho	2008	29.7	-0.64
	2006	41.9	-0.51
	2003	44.3	-0.34
Control de la corrupción	2008	49.8	-0.26
	2006	45.6	-0.32
	2003	53.4	-0.14

Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi: *Governance Matters: Governance Indicators for 1996-2008*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

Una democracia que no ha sido capaz de acreditar su capacidad de gobierno, es decir, su capacidad para mantener la estabilidad política y social y para dar respuesta a la principales demandas de la población, es una democracia que corre riesgos de involución autoritaria, particularmente en contexto donde todavía están vigentes muchos de los valores de la vieja cultura política autoritaria (culto al líder providencial, visión clientelar y peticionaria de la relación Estado-sociedad, poco aprecio al imperio de la ley, poca disposición ciudadana a la participación corresponsable, etc.).

De ahí que la percepción sobre la democracia no sea del todo favorable a ésta. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, aunque vale la pena subrayar algunas variaciones significativas en función de la edad y de los ingresos de los entrevistados. Mientras entre los grupos de edad menores a 49 años (y entre los de más altos ingresos) se registra el mayor número de respuestas afirmativas a la pregunta de si México vive en una democracia, el escepticismo aumenta conforme aumenta la edad de los entrevistados y disminuye su nivel de ingreso.

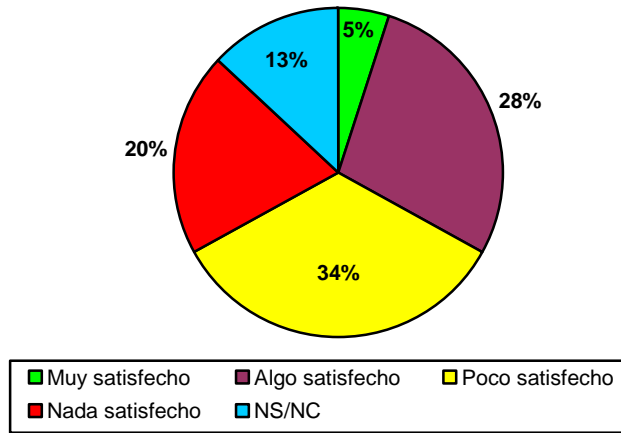
¿México vive en una democracia? Respuestas por grupos de edad



Fuente: Elaborado con base Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2008.

Asimismo, llama la atención que si bien la mayor parte de los entrevistados manifiesta claras predilecciones por la democracia, también se muestra insatisfecho con la misma; de hecho, sólo una tercera parte manifestó estar muy satisfecho o algo satisfecho con la democracia. Este resultado es consistente con las respuestas obtenidas a otras preguntas de la encuesta. Por un lado, la mitad de los entrevistados opinó que estamos más cerca de una situación en la que el gobierno simplemente impone sus decisiones en vez de consultarlas con la población. Por otro lado, menos de la mitad de las personas encuestadas considera que el gobierno pone atención a lo que la gente piensa, respuesta que es particularmente recurrente en los casos de las personas con menores niveles de ingreso y pertenecientes a grupos de edad mayores a los cincuenta años.

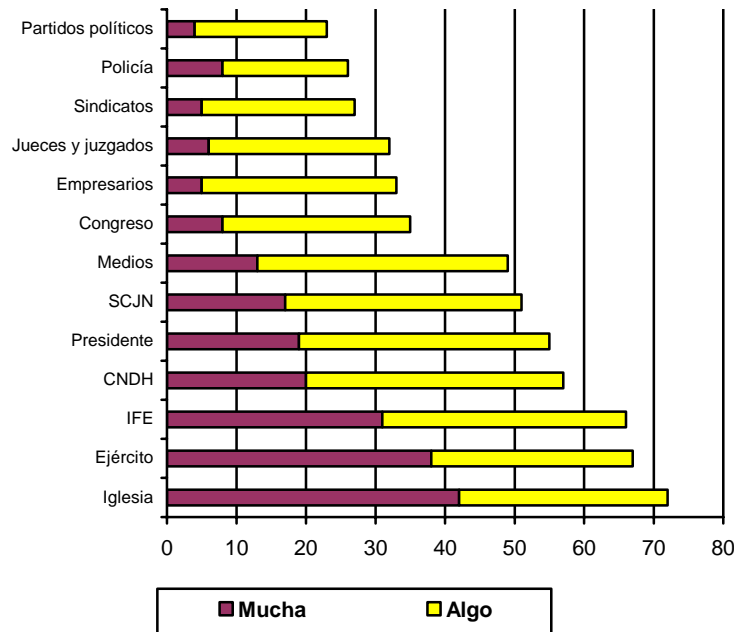
Satisfacción con la democracia



Fuente: Elaborado con base Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008*.

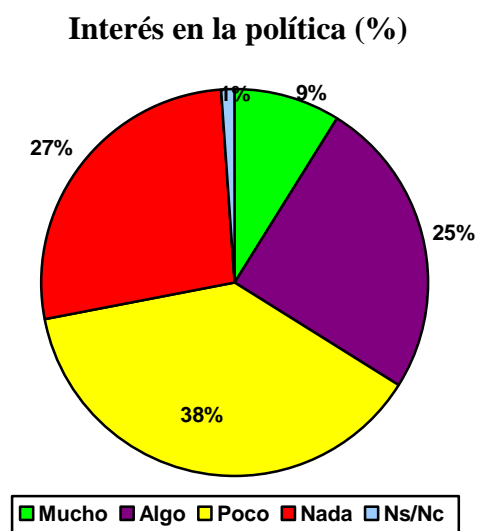
Estas percepciones son cruciales para entender el enorme desprestigio de algunas de las instituciones clave de la vida democrática del país. La confianza es un ingrediente clave de toda democracia e, incluso como lo han planteado diversos estudios sobre la dinámica del desarrollo, un activo fundamental para elevar el nivel de desempeño económico de una sociedad.

Confianza en las instituciones



Fuente: Segob, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008*.

Finalmente, otro aspecto que da cuenta de una debilidad significativa de nuestra democracia es el relativo al interés poco interés ciudadano por los asuntos políticos. Llama la atención que alrededor de los dos terceras partes haya manifestado tener poco o ningún interés en la política, aunque como se puede anticipar, el interés por la política es mayor entre los grupos de población con mayores niveles de instrucción. Ahora bien, este desinterés, sin lugar a dudas, está vinculado con tendencias de largo plazo que afectan no sólo a México sino a todo el mundo: la actividad política sufre una clara pérdida de prestigio. No obstante, vale la pena subrayar que mientras en México 34% de los entrevistados señaló tener algo o mucho interés en la política, el promedio mundial, según lo reporta la *Encuesta Mundial de Valores, 2005-2008* es del 44%.



Fuente: Elaborado con base Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008*.



MÉXICO A DEBATE

EDUCACIÓN DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

Agosto de 2009

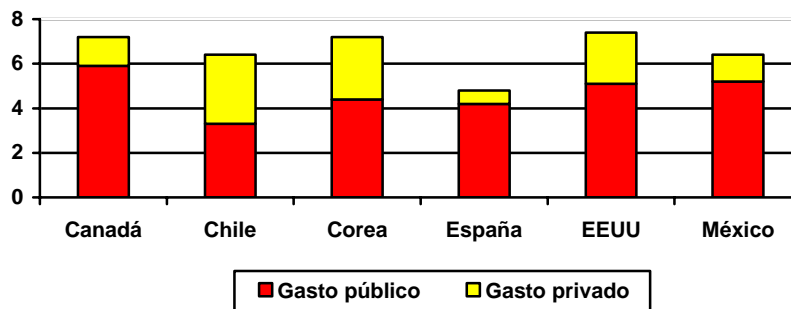
EDUCACIÓN DIAGNÓSTICO EJECUTIVO

La educación está llamada a desempeñar un papel vital en la construcción de un mejor futuro para México. En el marco de la nueva economía del conocimiento, la educación de calidad es la pieza clave de la inclusión y de la cohesión social. En el marco de la transición democrática, la educación es un factor fundamental en la construcción de ciudadanía. De ahí la relevancia estratégica de una transformación de fondo del sistema educativo.

El problema, sin embargo, es complejo y va mucho más allá de la superación de las restricciones financieras y presupuestales. El problema toral no es tanto la falta de recursos como la poca eficiencia en su gasto y en su asignación, así como la falta de incentivos para un mejor desempeño de los profesionales de la educación.

Medido como porcentaje del PIB, el gasto total en educación se encuentra en línea con el realizado por otros países. En 2004, México gastó en educación el equivalente al 6.4% del producto, monto ciertamente inferior a los correspondientes a Estados Unidos (7.4%), Canadá y Corea (7.2%), pero superior al de España e igual al de Chile. Desde luego, ello no significa que la inversión en educación en el país sea suficiente; de hecho, en términos absolutos, se encuentra por debajo de la realizada por todas las naciones que forman parte de la OCDE. Baste considerar que nuestro PIB es sensiblemente inferior al de todos estos países (con excepción de Chile) y se dirige a atender a una población claramente mayor (con excepción de Estados Unidos). De cualquier manera, en función del tamaño de nuestra economía, los esfuerzos de gasto educativo realizados por México son importantes y, vale la pena subrayarlo, han sido tarea casi exclusiva del sector público, toda vez que el gasto privado es poco significativo.

**Gasto total en educación como % del PIB
en países seleccionados, 2004**

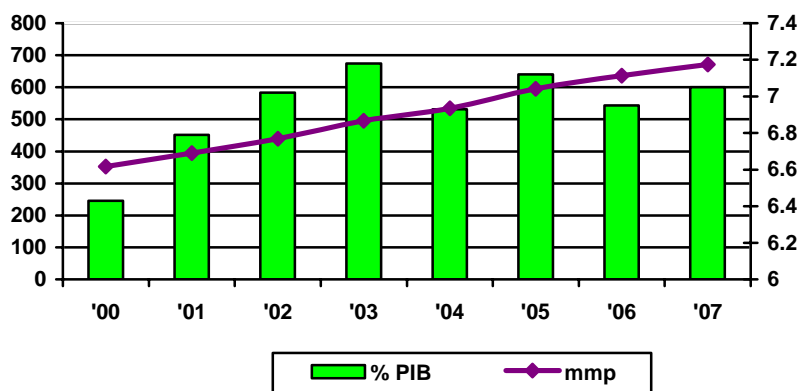


Fuente: OCDE. *Education at a Balance. Indicators*, 2007.

Asimismo, si se considera el comportamiento del gasto educativo en el transcurso de los años recientes, se podrá observar con claridad su franca tendencia ascendente, ya sea en

términos absolutos o como porcentaje del PIB. De hecho, el gasto educativo ha rebasado ya el 7% del producto y se acerca al objetivo de destinar el 8% del producto a estos propósitos.

Gasto nacional en educación (miles de millones de pesos corrientes y como % del PIB), 2001-2007

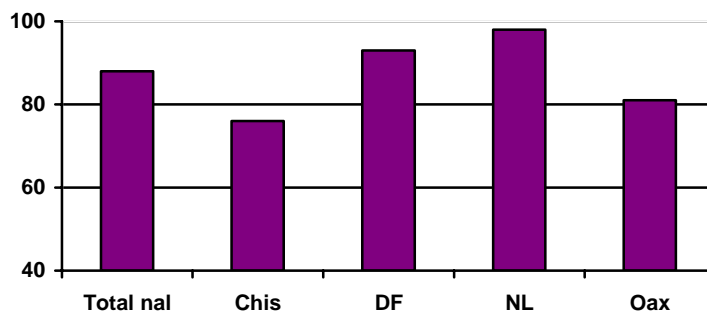


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Panorama educativo*, 2007, abril de 2008.

Por otro lado, el sistema educativo registra avances en materia de abatimiento del analfabetismo (7.8% del total de la población en 2007) y de cobertura a nivel primaria: casi el 100% de la población entre 6 y 15 años. Con todo, la matrícula a nivel de secundaria y de educación media superior es de 72 y 39%, respectivamente.

También cabe apuntar que mientras el promedio nacional de escolaridad es de sólo 8.5 años, la eficiencia terminal, entendida como el porcentaje de estudiantes que concluye el ciclo educativo, es del 88% a nivel primaria, 77% en la secundaria y 61% en la educación media superior, aunque se observan diferencias regionales significativas.

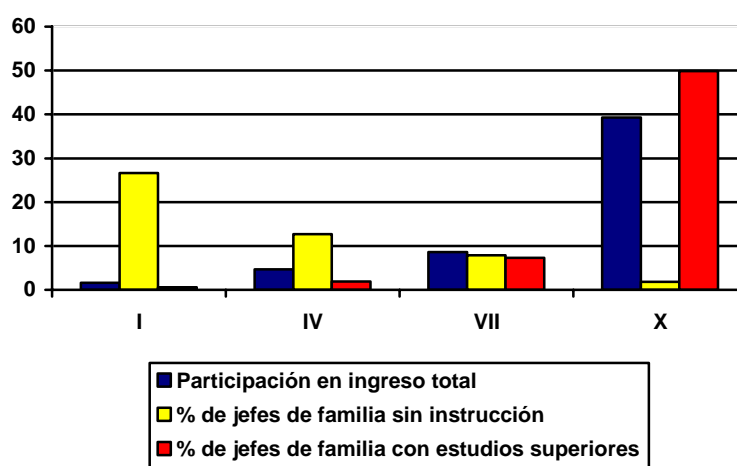
Eficiencia terminal en primaria en entidades seleccionadas, 2004



Fuente: Elaborado con base en SEP, *La calidad de la educación básica en México*, 2004

En este mismo orden de ideas, no sólo hay profundas desigualdades en materia de acceso a los servicios educativos, sino que estas diferencias contribuyen de manera directa a exacerbar la problemática social. Actúan, en realidad, como un elemento reforzador del círculo vicioso de la pobreza. Hay, de hecho, una clara correlación entre el nivel de ingresos y el grado de instrucción del jefe del hogar. Como se puede desprender de la gráfica 12, el nivel de desarrollo humano, fundamentalmente en su vertiente de posesión de activos cognoscitivos, es clave en la determinación del nivel de ingresos de los hogares.

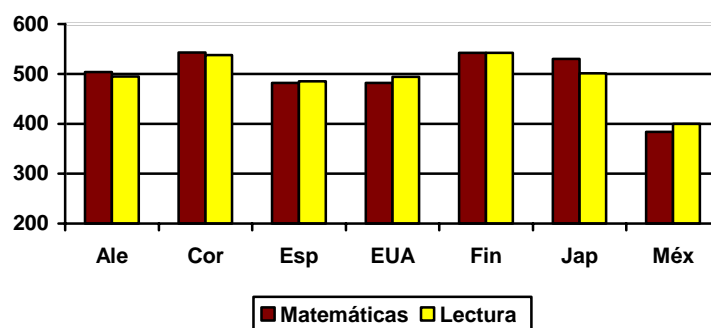
Educación y nivel de ingresos. Contrastes por decil



Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Encuesta nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, 2006*

Ahora bien, sin dejar de reconocer que los recursos invertidos son, por definición, insuficientes, se impone la pregunta respecto a por qué si el gasto educativo va en ascenso, ello no se refleja en resultados tangibles en materia de calidad y rendimiento. La prueba *Enlace* da cuenta de las enormes deficiencias de la educación básica, al tiempo que *PISA* refleja alarmantes déficit en el terreno de las matemáticas y el manejo del lenguaje, es decir, en el campo de las dos habilidades cruciales para el desarrollo del pensamiento lógico, el manejo de conceptos y la solución de problemas complejos. El sistema educativo no está produciendo ciudadanos portadores de valores democráticos ni profesionales con las capacidades necesarias para insertarse con éxito en una realidad económica dominada por la innovación continua y por la expansión de actividades intensivas en el uso de conocimientos.

Desempeño educativo: comparativo de resultados del examen PISA



Fuente: Elaborado con base en OCDE, *Learning for Tomorrow's World: first results from PISA 2003*. OCDE, Education at Glance, 2004

Si bien las deficiencias en materia de calidad educativa son un problema general, éste se expresa de manera diferenciada en los distintos tipos de escuelas. Por lo que respecta a la educación primaria, hay diferencias abismales entre los resultados (mediocres, por cierto) obtenidos por los estudiantes de escuelas particulares y los correspondientes al promedio de las escuelas en zonas indígenas. Asimismo, en la secundaria, el contraste más claro es entre las escuelas particulares y las telesecundarias.

Desempeño educativo Resultados por tipo de escuela

Tipo de escuela	Lectura	Matemáticas
Al finalizar la primaria		
• Escuelas privadas	590	486
• Escuelas públicas urbanas	507	428
• Escuelas públicas rurales	480	402
• Escuelas comunitarias	450	390
• Escuelas indígenas	418	352
Al finalizar la secundaria		
• Escuelas privadas	680	504
• Escuelas públicas	580	460
• Escuelas técnicas	572	454
• Telesecundarias	520	436

Fuente: Elaborado con base en OCDE, *Learning for Tomorrow's World: first results from PISA 2003*. OCDE, Education at Glance, 2004

En esencia, el problema educativo es de índole cualitativa y tiene sobre todo que ver con contenidos y con criterios. Se requiere una reforma que ponga en el centro el tema de la calidad, la evaluación y la adopción de criterios meritocráticos para la contratación y la promoción. Se necesita revisar los programas y adecuarlos a las necesidades del mundo contemporáneo, así como abrir las puertas a la participación social y todo lo que ello implica en materia de transparencia y rendición de cuentas.