



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**



**CAMBIO DEMOGRÁFICO Y SU REPERCUSIÓN
EN LA POLÍTICA SOCIAL**

Agosto de 2003

Coordinador Ejecutivo

Cuitláhuac Bardán Esquivel

Coordinador del Proyecto

Rafael Sánchez Chavarría

Participantes en el Proyecto

Víctor Cruz Cruz

Aldo Mata Díaz

Eugenio Hernández de los Santos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN	3
1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	3
1.2. LEY DE PLANEACIÓN.	4
1.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	4
1.4. LEY GENERAL DE POBLACIÓN.	5
1.5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.	6
2. ASPECTOS PROGRAMÁTICOS DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN.....	7
2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006	7
2.2. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 2001-2006	8
2.3. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	17
2.4. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	19
2.5. LOS EJES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.....	21
3. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA EN MÉXICO.....	24
3.1. ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO	26
3.2. FECUNDIDAD EN MÉXICO	27
3.3. MIGRACIÓN INTERNACIONAL.....	28
3.4. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN	29
3.5. EL BONO DEMOGRÁFICO	31
4. DEMANDAS SOCIOECONÓMICAS ASOCIADAS AL CAMBIO DEMOGRÁFICO	33
4.1. EDUCACIÓN	33
4.1.1. SITUACIÓN ACTUAL.....	33
4.1.2. LA DEMANDA EDUCATIVA EN EL CORTO PLAZO	38
4.2. VIVIENDA.....	43
4.2.1. SITUACIÓN ACTUAL	43
4.2.2. ORGANISMOS PÚBLICOS DE VIVIENDA	44
4.2.3. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA DE VIVIENDA	48
4.3. EMPLEO	52
4.3.1. SITUACIÓN ACTUAL.....	53
4.3.2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA FUTURA DEL EMPLEO	54
4.4. SALUD.....	59
4.4.1. RESULTADOS EN MATERIA DE SALUD.....	60
4.4.2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA DE SALUD.....	64

5. SEGURIDAD SOCIAL	68
5.1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).....	69
5.1.1. PERSPECTIVAS PARA EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZOS	75
5.2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE).....	78
5.2.1. SITUACIÓN ACTUAL	78
5.2.2. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ISSSTE	83
CONSIDERACIONES GENERALES	84
BIBLIOGRAFÍA	88

INTRODUCCIÓN

México enfrenta cambios importantes en materia demográfica, y los retos que tiene por delante son todavía mayores; nuestro país cuenta en la actualidad con más de 104 millones de habitantes los cuales habrán de aumentar para el año 2025, a más de 126 millones. Este crecimiento traerá consigo el incremento en las demandas de empleo y servicios esenciales como vivienda, salud, educación, y la seguridad social entre otras, además se ejercerán fuertes presiones tanto en el medio ambiente como en los recursos naturales con que cuenta el país. Por todo ello, será necesario que desde el gobierno se prevea y se asigne la inversión necesaria para poder atender así las legítimas necesidades de la población.

En el futuro mediano la estructura por edades de la población continuará envejeciendo gradualmente, lo que arrojará como consecuencia un mayor número de adultos y de adultos mayores. Así mismo la población seguirá concentrándose con mayor fuerza en los núcleos de población más grandes e importantes del país, ejerciendo con ello mayor presión en los procesos de urbanización, lo cual exigirá cumplir al estado con los requerimientos tanto de servicios urbanos como de equipamiento e infraestructura para cubrir tal demanda.

Por lo que respecta a las miles de pequeñas localidades de las zonas rurales es indudable que a partir del crecimiento demográfico futuro, continuará la dificultad para acercarles la todavía limitada oferta de servicios esenciales a sus residentes, debido entre otros factores a la gran dispersión en la distribución territorial.

Por todos estos problemas, es necesario que el Estado armonice el crecimiento demográfico con las exigencias de desarrollo social para contribuir así a mejorar los niveles de calidad de vida de los mexicanos. Para lograrlo es menester que el gobierno a través de las políticas públicas y en el caso que nos ocupa a través de la política de población, adecue una orientación multisectorial que le permita una evolución tanto en el cambio demográfico como en la instrumentación de acciones en los ámbitos de salud, planificación familiar, desarrollo regional, educación y comunicación para que a

través de programas de gobierno reales y eficaces se materialicen los principios y objetivos de las políticas públicas del Estado mexicano.

Con ello la evolución demográfica prevista, podrá ser atendida por el estado ofreciendo nuevas oportunidades y condiciones mas favorables para enfrentar los problemas sociales crónicos y resolver los desafíos emergentes que pudieran ocurrir; todo con el propósito de entregar servicios de cobertura universal y de mejorar la calidad de vida de las nuevas generaciones de niños y adolescentes sin dejar a un lado a la población joven, adulta y de edad avanzada.

Debido a esta problemática, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República ha elaborado este documento informativo, intitulado “**CAMBIO DEMOGRÁFICO Y SU REPERCUSIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL**” con el cual se pretende alertar y llevar a la reflexión a los diferentes actores sociales sobre las implicaciones que en futuro se tendrán en los aspectos más relevantes de la política social.

Los temas que se tratarán en diversos apartados se refieren al marco legal de la política poblacional, su aspecto programático, así como un breve diagnóstico de la situación actual en los temas de Educación, Vivienda, Trabajo, Salud y Seguridad Social y algunas tendencias futuras en los aspectos más importantes para cada uno de estos rubros.

1. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema del país, es el fundamento a partir del cual surgen todas las actuaciones del gobierno y de los tres poderes de la Unión. En el caso que nos ocupa es la norma que rige en su parte dogmática las garantías individuales de los mexicanos entre las cuales se encuentra el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de los hijos, además establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar así como a disfrutar de vivienda digna y decorosa, preceptuando además que será la ley quien establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos.

Por ello una vez establecidos los compromisos en la ley, es la obligación del Ejecutivo llevar acabo tales fines a través de las facultades que la propia Constitución le confiere, en aras de cumplir en nuestro caso con el desarrollo social que permita una adecuada instrumentación de las políticas públicas a través de las dependencias y entidades a su cargo y de la comunicación con otros poderes en especial el legislativo para poder implementar las medidas necesarias a fin de llevar a cabo el fin último del estado que es el bienestar social o el bien común.

Para cumplir con lo anterior la legislación mexicana cuenta con el siguiente marco legal aplicado a la política poblacional actual.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos dispone que el Estado organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al tiempo que elabore el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Este mandato se cristaliza en la Ley de Planeación.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Noviembre de 2002.

1.2. LEY DE PLANEACIÓN.

La Ley de Planeación formula las normas y bases de la planeación nacional del desarrollo. Esta Ley establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de la Administración Pública Federal dispone la elaboración de programas de acción congruentes con ese documento rector y reglamenta los procedimientos para recoger las opiniones de la población en el proceso de elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esa ley.

Esta ley establece que las dependencias de la Administración Pública Federal tienen la obligación de “elaborar los programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados”.

De esta manera y de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de esta ley, el gobierno de la república elaboro el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. El Plan obliga a la formulación de diversos programas sectoriales sobre temas de prioridad nacional, entre los cuales identifica el Programa Nacional de Población como el principal instrumento de planeación de la política de población.²

1.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El Artículo 3° de la Ley General de Población establece que entre otras cuestiones la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación. Por ello la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 27 correspondiente a las facultades de la Secretaría de Gobernación faculta a la misma en su fracción IV a conducir la política de población, así como a dictar, ejecutar o, en su caso, promover las medidas administrativas que se requieran para su cumplimiento.³

² Ley de Planeación. Texto Vigente (ultima reforma aplicada 13/06/2003) <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Texto Vigente (ultima reforma aplicada 21/05/2003) <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/153.pdf>

Así, también corresponde a las dependencias y entidades del ejecutivo federal según las atribuciones que les confieren las leyes, entre otras esta en cuestión, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política de población.

1.4. LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

México sentó las bases jurídicas de su actual política de población en 1974 con la nueva Ley General de Población publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

Las disposiciones de esta Ley y su Reglamento son de orden público y de observancia general para toda la república y regulan la aplicación de la política nacional de población; vinculan a esta con la planeación del desarrollo nacional; y sientan las bases y procedimientos de coordinación con las entidades federativas y los municipios en materia de población.

El objetivo principal de esta política pública (de población) de acuerdo con el Artículo 1° de esta Ley, es el de “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.”

Para llevar a cabo estas tareas la ley establece en su artículo 5° que: “se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de estos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.”⁴

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) creado por disposición de esta ley fue instalado el 27 de marzo de 1974 y hasta hoy es el organismo público interinstitucional responsable de conducir la planeación demográfica del país y de

⁴ Ley General de Población. Texto Vigente (ultima reforma aplicada 04/01/1999) <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/140.pdf>

coordinar las acciones institucionales dirigidas a fincar las bases de un desarrollo sostenible y sustentable.

1.5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

El Reglamento de la Ley General de Población establece en su Artículo 9° que: en atención a las necesidades del desarrollo nacional, se formularán, por conducto del CONAPO, los programas necesarios para instrumentar la política de población, e identifica a esta dependencia como la responsable de determinar las prioridades relacionadas con el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, a efecto de responder a ellas mediante las acciones que llevan a cabo, en sus correspondientes ámbitos de competencia, tanto los miembros del Consejo, como las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este contexto, cada una de las dependencias y entidades que integran el CONAPO participan en las comisiones internas de trabajo de este órgano colegiado.

De acuerdo con el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Población, en esta instancia se definen e instrumentan los mecanismos de coordinación interinstitucional para la aplicación de la política nacional de población y para el cumplimiento de los programas en la materia, bajo las bases y procedimientos establecidos por el Consejo. El Reglamento de la Ley General de Población también contempla la instalación y funcionamiento de una Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, donde se recogen los puntos de vista, prioridades y aspiraciones de los estados en materia demográfica para su consideración en la formulación e instrumentación de los programas en la materia.⁵

⁵ CONAPO. Reglamento de la Ley General de Población. http://www.conapo.gob.mx/politica_dp/principal.html

2. ASPECTOS PROGRAMÁTICOS DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN.

2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento público de planeación nacional más importante con que cuenta el Estado y en particular el Ejecutivo Federal quien acatando el mandato constitucional le da vida y sustento comprometiéndose a través de la comunicación permanente con los otros poderes y los demás entes del gobierno. A partir de este plan surgen los diversos planes sectoriales como son: el Programa Nacional de Población, el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Educación y el Programa Nacional de Vivienda entre otros.

El plan expresa y justifica las acciones que habrá de desarrollar el Gobierno de la República durante su gestión, además refleja el propósito de satisfacer a través de otros programas (nacionales, sectoriales, institucionales, etc.) el firme compromiso en la búsqueda de la mejor calidad de vida de la población.

Así, los retos del cambio en México están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición que obligan a redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones. Estas cuatro transiciones son:

- ***La demográfica.***
- ***La social.***
- ***La económica.***
- ***La política.***

El Plan Nacional Desarrollo se propone enfrentar los retos que plantean estas cuatro transiciones, al mismo tiempo que mitigar sus costos y potenciar las oportunidades que suponen. Las transiciones definen el tipo de país al que conduce la inercia de las fuerzas demográficas, económicas, democráticas y sociales, incluyen las oportunidades que se presentarán y aportan información muy valiosa sobre cómo debe intervenir el gobierno para avanzar hacia el país que todos deseamos y cómo enriquecer el diálogo con la sociedad para lograrlo".¹

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 p. 19.

2.2. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 2001-2006.

El Programa Nacional de Población 2001-2006 (PNP) es el principal instrumento de planeación de la política de población. Es un instrumento que revela a los fenómenos demográficos como el origen de todos los procesos de carácter económico, social, político y cultural. En consecuencia, el PNP está obligado a formular estrategias integradas al resto de la acción gubernamental a fin de solucionar dichos problemas. Esto le exige a la política de población elaborar puentes sólidos con las demás políticas públicas así como crear un conjunto de mecanismos que integren la dimensión demográfica en la planeación y en la gestión gubernamental.

A) VALORES Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN.²

Las políticas públicas recogen las experiencias, propuestas, intereses y necesidades de una sociedad al tiempo que son la expresión de los propósitos e intenciones sociales para hacer frente a lo que la sociedad concibe como desafíos. Su adecuada instrumentación implica, entre otras condiciones, el establecimiento de un marco normativo para orientar la intervención pública, la organización de un ámbito de competencia institucional, la definición de los procedimientos de participación y consulta con los diversos sectores y grupos de la sociedad, y la definición de estrategias e instrumentos pertinentes para alcanzar las metas y los objetivos planteados.

La política de población, desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Se trata de una política pública que deriva de una decisión soberana y autónoma de nuestro país.

Los esfuerzos de la política de población se dirigieron, desde el primer momento, a impulsar la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico; a promover una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país; a propiciar la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica, mediante procesos educativos, de información y

² CONAPO, Programa Nacional de Población 2001-2006. pp. 29-31.

comunicación en población; y a favorecer una mayor y más amplia participación de la mujer en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural del país, en condiciones de igualdad con el varón.

Desde 1974, la política de población conservó sus orientaciones principales; edificó las instituciones y desarrolló los programas que hoy le dan cuerpo; ganó relevancia y significación en la vida cotidiana de los individuos y las familias; diseñó instrumentos y herramientas de gran utilidad para la planeación del desarrollo económico y social; y contribuyó a delinear un horizonte más amplio para nuestro país.

Los avances y logros de la política de población han sido posibles debido a la concurrencia de diversos factores, entre los que destacan: el amplio consenso social en torno al rumbo y orientaciones estratégicas de la política de población; el alto grado de continuidad y efectividad de sus acciones; la coordinación y colaboración estrecha de los tres órdenes de gobierno y las diversas dependencias gubernamentales participantes, y el generoso aporte de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. Por todas estas razones, se ha señalado que la política de población constituye uno de los pocos ejemplos de lo que podría calificarse como una genuina política de Estado.

Las nociones y prácticas de la política de población están cimentadas en los siguientes seis valores éticos: libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía, equidad y responsabilidad social.

- ✍ La libertad es la capacidad de hacer lo que se elige, en el marco de la ley, sin la interferencia de otras personas.
- ✍ La inviolabilidad es la condición humana que exige respeto a la integridad de las personas, quienes tienen el derecho a ser reconocidas como seres indivisibles e irreductibles y a ser protegidos de las imposiciones de la colectividad, de tal manera que puedan vivir libres de presiones que los obliguen a realizar actos contra su voluntad o ajenos a sus propios deseos.
- ✍ La dignidad es inherente a la vida y es el fundamento real de la pertenencia social y de la igualdad de todas las personas. Gracias a esta cualidad, los seres humanos constituyen un valor en sí mismos y merecen ser tratados con consideración y respeto.
- ✍ La autonomía permite a cada persona definir sus propios anhelos, dar dimensión a sus horizontes, diseñar sus planes y elegir de manera libre, responsable e informada lo que más les conviene en el marco de las leyes vigentes.

- ✍ La equidad está íntimamente ligada a los valores de libertad y dignidad. La libertad se ve restringida cuando las personas no tienen opción alguna. En consecuencia, el ejercicio pleno de la libertad no sólo implica la capacidad que tienen los individuos de elegir, sino también la de ejercer su elección, es decir, de llevar a cabo eso que han elegido y que tienen razones para valorar, para lo cual es menester contar con las condiciones que propicien la igualdad de oportunidades.
- ✍ Las personas no sólo son sujetos y titulares de derechos, sino que también son responsables del destino de la sociedad. Ser responsable quiere decir ser consciente de lo que libremente se elige. En consecuencia, la autonomía del individuo tiene como contraparte la responsabilidad y la conciencia sobre las consecuencias sociales que derivan de sus decisiones y comportamientos.

La política de población concibe a la persona como un fin en sí mismo y promueve el ejercicio del derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre su conducta demográfica.

- ✍ Plena vigencia y protección de los derechos humanos.
- ✍ Empoderamiento de hombres y mujeres y ampliación de sus capacidades.
- ✍ Igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios relevantes.
- ✍ Respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica.

a. *OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN.*

En concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y con los objetivos rectores de las tres áreas que agrupan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo 1. *Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico.*³

México es un país lacerado por profundas desigualdades sociales. Los extremos de la pobreza y la opulencia se reflejan en la existencia de variados regímenes

³ CONAPO, Op. Cit., p. 207.

demográficos. De hecho, las desigualdades e insuficiencias de nuestro desarrollo se expresan en una transición demográfica hasta cierto punto “polarizada” donde las entidades más desarrolladas y los segmentos sociales más prósperos ya han alcanzado las fases más avanzadas de este proceso, mientras que los estados y grupos sociales y étnicos que experimentan los mayores grados de marginación aún se encuentran muy rezagados. Los patrones de alta mortalidad y alta fecundidad se entrelazan con la pobreza y tienden a perpetuar contrastes, rezagos y a reproducir un esquema de desarrollo profundamente desigual. En consecuencia, resulta imprescindible romper este círculo vicioso, para lo cual se requiere actuar simultáneamente en ambos frentes y reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano.

Por un lado, los programas dirigidos a reducir la pobreza constituyen medidas esenciales para impulsar el cambio demográfico, sobre todo las dirigidas a ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de las personas. Por el otro, las acciones orientadas a enfrentar el rezago demográfico contribuyen a complementar, reforzar y potenciar las acciones de superación de la pobreza, favoreciendo la adopción de decisiones libres, responsables e informadas, el ejercicio de las libertades y derechos en los ámbitos de relevancia demográfica, y contribuyen a fomentar la iniciativa y el compromiso individuales para llevar a cabo el proyecto de vida que las personas tienen razones para valorar.

Objetivo 2. *Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.*⁴

El principio que tradicionalmente ha regido las acciones de la política de población en esta materia está plasmado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todos los individuos “tienen el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, acerca del número y espaciamiento de sus hijos”, con pleno respeto a su dignidad, sus valores y sus convicciones. La política de población reconoce que el disfrute de otras muchas libertades y derechos de ciudadanía social se ve favorecido por la expansión de las

⁴ CONAPO, Op. Cit., p.208.

capacidades de las personas para cristalizar sus decisiones y preferencias en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Objetivo 3. *Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad .⁵*

La política de población tiene la responsabilidad de anticipar las tendencias demográficas y promover la atención de las demandas que se derivan de los cambios en la estructura por edades mediante las acciones sectoriales que llevan a cabo, en sus respectivos ámbitos de competencia, cada una de las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población. El desempeño eficiente de estas tareas implica movilizar recursos, voluntades y conciencias para atender esas demandas con oportunidad, equidad y eficiencia, con miras a avanzar en la consecución del objetivo central de la política de población, que es el de lograr que la población “participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”.

El tránsito de una población “joven” a otra “más entrada en años” abrirá una ventana de oportunidad transitoria durante el curso de las primeras tres décadas del presente siglo. La política de población deberá establecer los lineamientos y orientaciones prioritarias que deberán seguir las políticas sectoriales para potenciar los beneficios derivados de esta ventana de oportunidad única e irrepetible.

Objetivo 4. *Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar .⁶*

La transición demográfica ha contribuido a propiciar importantes cambios en el volumen, el tamaño, la estructura y la organización de las familias, modificando el entorno en el que tienen lugar las relaciones familiares. El incremento en la esperanza de vida, el descenso de la fecundidad, las modificaciones en los patrones reproductivos y las transformaciones en las pautas de formación y disolución familiar constituyen algunos de los factores que contribuyen a explicar la emergencia de una diversidad de arreglos familiares donde se estructuran las trayectorias de vida de hombres y mujeres.

⁵ Ibid, p. 209.

⁶ CONAPO, Op. Cit., p. 209.

Para la política de población, la familia constituye el ámbito natural para la planeación demográfica. En su seno se configuran las decisiones que, de manera agregada, determinan el tamaño, la dinámica y la estructura de la población. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Población señala que los programas de población procurarán vincular a la familia con los objetivos nacionales del desarrollo, fomentar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre sus miembros, evitar toda forma de abuso o violencia familiar y promover la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres, así como impulsar la participación de sus integrantes en un marco de corresponsabilidad.

Objetivo 5. *Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable* ⁷

La migración y la distribución territorial de la población constituyen fenómenos de enorme relevancia para el desarrollo nacional y para la integración de los grupos marginados al disfrute de sus beneficios. Históricamente, la población de México se ha caracterizado por una alta concentración en las grandes ciudades y su dispersión en decenas de miles de localidades rurales pequeñas, aisladas y dispersas, donde millones de familias padecen privaciones que lastiman su dignidad y les impiden el desarrollo pleno de sus potencialidades.

La Ley General de Población confiere al Consejo Nacional de Población la responsabilidad de “procurar la movilización de la población entre las distintas regiones de la república, con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional”. Para el cumplimiento de este propósito, el Reglamento de la Ley General de Población otorga al Consejo la atribución de promover programas y medidas que contribuyan a regular la migración interna mediante “la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, conforme a su competencia y objeto, en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

⁷ CONAPO, Op. Cit., p. 210.

Objetivo 6. *Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal , digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos*⁸

La migración de mexicanos a Estados Unidos se ha intensificado y alcanzado magnitudes cada vez mayores en las últimas tres décadas. En nuestro país, este fenómeno tiene un impacto demográfico significativo e incide en la estructura de la población y en su distribución territorial, al tiempo que tiene profundas consecuencias económicas, sociales y culturales en muy distintos ámbitos regionales. De hecho, este fenómeno ha adquirido un poderoso momentum que lo hace muy difícil de detener, por lo que probablemente seguirá su curso en el corto y mediano plazos. Frente a estas tendencias, la política de población reconoce la necesidad de diseñar e instrumentar medidas imaginativas, resueltas y con una visión de largo plazo que promuevan, en el ámbito de la relación bilateral y bajo el principio de responsabilidad compartida, el tránsito hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado.

Objetivo 7. *Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica*⁹

El cambio que ha experimentado México en su dinámica demográfica es inédito en la historia del país y ha sido modelado por sus habitantes en ejercicio pleno de sus libertades y derechos. La modificación de las conductas relativas a la fecundidad, la migración y la atención de la salud se explica, en buena medida, por la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica y por la difusión de prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida.

Las acciones de educación y comunicación en población constituyen una pieza angular para favorecer cambios en los valores, las actitudes y los comportamientos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica. De acuerdo con el artículo décimo del Reglamento de la Ley General de Población, el Consejo Nacional de Población tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar los programas de información, educación y comunicación en población.

⁸ CONAPO, Op. Cit., p. 211.

⁹ CONAPO, Op. Cit., p. 211.

Objetivo 8. *Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional.*¹⁰

La política de población ha edificado sus instituciones a lo largo de casi tres décadas. Su actuación se ha fundado, desde sus orígenes, en el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los valores culturales de la población mexicana. Para dar cabal cumplimiento a los fines de esta política pública, la Ley General de Población establece las bases y procedimientos de coordinación interinstitucional y las relativas a la participación de las entidades federativas y de los municipios en su instrumentación, así como las correspondientes al desarrollo de las tareas de planeación e integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

Los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales experimentados por el país, abren nuevas oportunidades y plantean complejos desafíos a la política de población, lo que exige que su marco jurídico, mecanismos de coordinación, reglas de operación y bases de planeación se adecuen a las nuevas realidades sociodemográficas del país; se intensifiquen las acciones de cooperación internacional; y se atiendan las especificidades de los contextos locales y regionales, promoviendo la participación de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

A) ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN.

Estos ocho objetivos habrán de concretarse mediante el establecimiento de once estrategias sustantivas y cinco estrategias instrumentales (véase cuadro anexo). Las primeras se relacionan de manera directa con los objetivos del Programa Nacional de Población 2001-2006, en tanto que las segundas tienen como propósito potenciar la capacidad de respuesta institucional de la política de población. Las estrategias de este programa son las siguientes:

¹⁰ Ibid, p. 212.

Objetivos y estrategias del Programa Nacional de Población 2001–2006.¹¹

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
<p>☞ Contribuir a romper el círculo perverso entre pobreza y rezago demográfico.</p>	<p>☞ Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza. ☞ Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas.</p>
<p>☞ Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.</p>	<p>☞ Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.</p>
<p>☞ Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad</p>	<p>☞ Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico. ☞ Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación. ☞ Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor.</p>
<p>☞ Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar.</p>	<p>☞ Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida.</p>
<p>☞ Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable</p>	<p>☞ Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración. ☞ Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros de población.</p>
<p>☞ Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos.</p>	<p>☞ Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración Mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias.</p>
<p>☞ Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica.</p>	<p>☞ Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.</p>
<p>☞ Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional.</p>	<p>☞ Avanzar hacia un auténtico federalismo en población. ☞ Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población. ☞ Intensificar la cooperación internacional en materia de población. ☞ Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población. ☞ Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población.</p>

¹¹ CONAPO, Op. Cit., p. 215.

2.3. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.¹²

El Programa Nacional de Población 2001-2006 (PNP) es un instrumento que reconoce que los fenómenos demográficos son, a la vez, causa y efecto de diversos procesos de orden económico, social, político y cultural. En consecuencia, el PNP por su propia naturaleza está obligado a formular estrategias integradas al resto de la acción gubernamental. Esta característica exige a la política de población construir puentes y sólidos vasos comunicantes con el resto de las políticas públicas, así como instrumentar un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación y la gestión gubernamentales.

La política de población se articula de formas variadas y diversas con las políticas que se agrupan en la comisión de desarrollo social y humano de la presente administración, cuyo quehacer descansa en los siguientes ejes interrelacionados:

- ✍ Niveles de bienestar. Mejorar los niveles de bienestar de los habitantes del país y evitar que existan grupos de población cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación y de participación social se encuentren por debajo de ciertos umbrales.
- ✍ Equidad e igualdad. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, entre otros.
- ✍ Capacidad e iniciativa. Mejorar las capacidades de las personas y fomentar en ellas la iniciativa, la autosuficiencia y la actitud emprendedora, propiciando, entre otros propósitos, la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.
- ✍ Cohesión social. Fortalecer la cohesión y el capital sociales, con el fin de robustecer el tejido social, la solidaridad de los mexicanos entre sí y su sentido de pertenencia.
- ✍ Desarrollo en armonía con la naturaleza. Contribuir a crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente e impulsar un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- ✍ Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones. Ampliar la capacidad de respuesta del gobierno y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en las estructuras y dependencias gubernamentales.

¹² CONAPO, Op. Cit., pp. 35-40.

Los tres primeros ejes implican un reconocimiento de la existencia de profundas y marcadas desigualdades sociales y de género, de la imperiosa necesidad de romper el círculo vicioso de la pobreza, de potenciar las capacidades de las personas, de garantizar la igualdad de oportunidad y de impulsar la libertad y la autosuficiencia de las mexicanas y los mexicanos. La efectividad de la política de población depende, en buena medida, de los logros y avances en estos ámbitos, ya que las acciones estratégicas de la política de desarrollo social y humano constituyen factores esenciales para seguir impulsando el cambio demográfico.

Conviene señalar, a su vez, que las prácticas demográficas que emergen como componentes de los funcionamientos básicos de las personas (formar una familia, reproducirse, desplazarse dentro o fuera del territorio y establecer su residencia en el ámbito urbano o rural o en otro país) contribuyen a determinar su capacidad para lograr el bienestar o, en el otro extremo, quedar atrapados en la pobreza. La evidencia conduce a reconocer que existe una dinámica demográfica propia de la pobreza, cuyas características contribuyen a que esta precaria condición se transmita de una generación a otra. La política de población se dirige a acrecentar el valioso capital humano que representa tener control sobre las decisiones relativas a los eventos demográficos que son determinantes para realizar los proyectos de vida que las personas tienen razones para valorar. Por esta vía, los programas y acciones de población pueden contribuir a complementar, reforzar y potenciar las acciones dirigidas a favorecer el desarrollo social y humano y a reducir la pobreza.

El fortalecimiento de la cohesión —es decir, del sentido de las personas de pertenencia a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad— y del capital social —es decir, de las redes, la asociación, la cooperación, la confianza interpersonal y las normas de reciprocidad— constituyen un propósito de especial importancia para la política de población, ya que proveen a las personas de valiosos recursos y herramientas que favorecen el intercambio comunicacional, la acción colectiva y el beneficio mutuo y, en consecuencia, acrecientan el potencial que tienen las personas para desempeñar un papel activo en el mejoramiento de su calidad de vida.

Para apoyar la consecución de ese objetivo, es preciso impulsar, en el ámbito de competencia de la política de población, acciones de contenido social y educativo dirigidas a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica, a estimular la solidaridad intergeneracional, y a promover conductas libres, informadas y responsables en los ámbitos de relevancia demográfica, así como a difundir conocimientos e información sobre aspectos relativos a los derechos de las personas y la manera en la cual se pueden vincular más armónicamente con su territorio, con sus recursos y con su hábitat.

México necesita un crecimiento dinámico y duradero a fin de contar con los recursos necesarios que, durante muchos años, deberán ser aplicados a resolver los rezagos sociales y a elevar significativamente el nivel de vida de la población. El crecimiento con calidad, visto desde esta perspectiva, puede ser concebido como un instrumento privilegiado para continuar impulsando el cambio demográfico, el cual, a su vez, es un medio esencial para fomentar aquél.

Las acciones de la política de población contribuyen afincar bases sólidas para impulsar un desarrollo sostenible y sustentable y a prever los retos y oportunidades que nos aguardan. De hecho, durante las próximas tres décadas, el cambio demográfico abrirá una ventana de oportunidad transitoria que tiene el potencial para convertirse en un importante factor para el desarrollo del país. Así lo reconoce la política económica del país, que plantea la necesidad de impulsar un crecimiento con calidad que, “ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento de la demanda de empleos y de la inversión en capital humano”.

2.4. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA SOCIAL.

El vínculo del aspecto demográfico con la política social radica en la regulación que a través de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución territorial es como los mexicanos se podrán ver beneficiados justa y equitativamente del desarrollo económico y social que buscan las políticas públicas y en este caso las políticas sociales como la de población.

Los cambios demográficos como el envejecimiento de la población, la concentración en unas pocas ciudades que monopolizan la expansión económica y la demanda de salud, empleo, vivienda y demás necesidades que el incremento natural de la población propicia, reclaman un enfoque integral, claramente establecido en las prioridades del desarrollo social, que origine un cambio de mentalidad e intensifique la previsión y planeación en las familias, así como el afán de igualdad entre sus miembros, especialmente en cuestiones de género; que fomente también una alta valoración parental de los hijos y que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

Las políticas públicas son el conjunto de criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la sociedad establecida como Estado, decide enfrentar los problemas que se consideran de naturaleza pública. Las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para entes ubicados en los sectores social y privado así como las diversas instancias de gobierno que funcionan en el proceso de generación de las mismas.

Los objetivos esenciales del Estado dan el sentido y contenido de las políticas públicas, éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, lineamientos y normas las cuales están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de esas políticas.

En el apartado 4.5 del Plan Nacional de Desarrollo titulado "La política social" se establece lo siguiente: "La acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el

pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo."¹³

La fuerza del Plan radica según el mismo en su estrecha vinculación con los seres reales que integran la nación, sin perder de vista las estructuras, instituciones, fundamentos y conceptos que les dan unidad y sentido. El desarrollo social y humano representa un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

Es por ello que la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno que al contar con la colaboración de la sociedad en su conjunto—además de la acción de los otros poderes de la Unión y de los otros órdenes de gobierno podrá concentrar sus esfuerzos en las tareas y responsabilidades que sólo él ejecutivo puede hacer y que sólo a él le competen.

Para facilitar y reforzar la cabal comprensión de esta política emancipatoria, a continuación se presentan los ejes rectores de la política nacional en materia de desarrollo social y humano.

2.5. LOS EJES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.

Las precarias condiciones de salud, vivienda y alimentación en que se encuentran muchos mexicanos, así como las escasas oportunidades que tienen de educación, capacitación y empleo, merman su confianza personal y familiar. Estas circunstancias les impiden participar de manera constructiva en la colectividad impidiendo un desarrollo humano efectivo y sostenido pues cuando se vive en condiciones como la insalubridad o hambre; es imposible potenciar las capacidades de

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 p. 48.

las personas. Por ello, para abatir estas circunstancias, el gobierno ha dirigido sus esfuerzos basándose en los siguientes ejes para el desarrollo humano.

Ejes de la Política de Desarrollo Humano	
<p>1° Niveles de bienestar de los mexicanos</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Evitar que existan grupos cuyas condiciones de vida, se encuentren por debajo de ciertos umbrales. ? Romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. ? Impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano. ? Continuar e iniciar programas y acciones que transfieran recursos económicos y se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; ? Proporcionar respaldo educativo y capacitación considerando, en casos específicos, las características de las culturas bilingües; ? Invertir en infraestructura para que cuenten con servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable, sistemas de comunicación. Todo ello, para agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas. ? Las unidades administrativas del Ejecutivo vigilarán que las acciones y programas se cumplan cabalmente y con transparencia. ? Se medirán los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.
<p>2° Equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.</p>	<p>La sociedad mexicana actual está compuesta por una gran diversidad de grupos sociales y es de una gran heterogeneidad. Las desigualdades por género, edad, etnia, región geográfica y condición económica, por mencionar sólo algunas, son notables.</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Reducir las desigualdades que más afectan a la población. ? Los criterios para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables –los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados–. ? Se tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios–como las mujeres y los jóvenes–. ? Como indicadores de los resultados de gobierno se utilizará información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y en otros aspectos del ámbito social y humano que tengan distintos grupos de la población, para lo cual las estadísticas que elaboren las dependencias de la administración pública reflejarán las diferencias por género.
<p>3° Capacidad e iniciativa</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y una preparación de avanzada. ? Se promoverán y crearán proyectos que mejoren la preparación, escolaridad y los conocimientos de la población, conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, fomenten la innovación y el avance tecnológico, induzcan el interés por la ciencia y apoyen la difusión cultural, aseguren el manejo efectivo de la información y propicien la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.

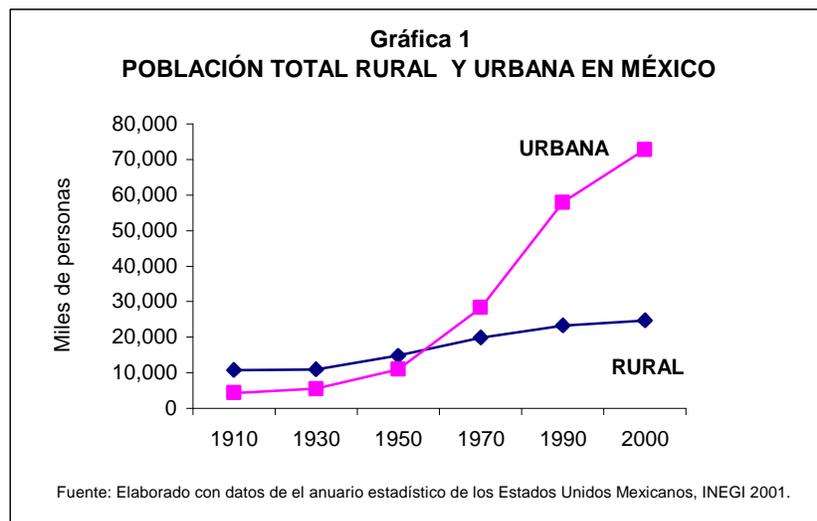
<p style="text-align: center;">4° Cohesión Social</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Propone acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común; a acrecentar su compromiso con la nación. ? Mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; ? Disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva; ? Propiciar la integración social de sujetos agrupados en asociaciones con distintos fines, construyendo modalidades que refuercen su sentido de pertenencia sin menoscabo de su identidad; ? Reivindicar el respeto a los derechos reconocidos y a los emergentes que se manifiestan de manera diversa en las distintas regiones, estados, ciudades, poblaciones, grupos y asociaciones del país, dando lugar así a un desarrollo regional equilibrado y acorde con el federalismo. ? A fin de evaluar los logros en el fomento a la cohesión social, se recurrirá a información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles y sociales, y existencia de valores solidarios.
<p style="text-align: center;">5° Desarrollo en armonía con la naturaleza</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? El desarrollo social y su base necesaria de progreso económico deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales. ? La cuidadosa planeación de las formas como el desarrollo económico y social se lleve a cabo. <p>Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.</p>
<p style="text-align: center;">6° Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ? Diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ? Ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y ? Establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

Fuente: Cuadro elaborado con base a información del PND

3. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA EN MÉXICO.

La población es uno de los elementos más importantes que contribuyen a delinear el perfil económico, político, social, cultural, etc. de largo plazo de los países. Sin embargo, es indudable que el desarrollo económico a su vez ha generado importantes cambios en las características demográficas de la población en México¹. Esto, en la medida en que modifica sus condiciones de existencia al ampliar su esperanza de vida, generar condiciones para incrementar su movilidad espacial y conectar sus expectativas en el futuro con las de un mundo globalizado y más inestable.

La población en México ha sufrido drásticas transformaciones demográficas desde principios del siglo XX y hasta principios del siglo XXI. Por ejemplo, en 1910 habitaban en México 15.2 millones de personas de las cuales 71% vivía en zonas rurales y solo el 29% vivía en las grandes ciudades. Esto cambió drásticamente para el año 2003 ya que a mediados de este año, en México habitan poco más de 103 millones de personas de las cuales el 75% habitan en las grandes ciudades y el 25% en las zonas rurales (Véase gráfica 1).



¹ Welti Carlos. Los procesos demográficos en México en la época del neoliberalismo, www.ced.uad.es, en donde se describen los escenarios demográficos que se visualizan en el futuro en México y sus consecuencias para la población a partir de la implementación de un modelo económico en donde lo más importante son las ganancias del capital.

Según proyecciones de la CONAPO se espera que para finales del 2003 la población en México ascienda a un poco más de 104.2 millones de habitantes. Así mismo se estima que para el año 2005, 2020, 2030 y 2050 se alcance unapoblación de 106.5, 120.6, 127.5 y 129.6 millones de habitantes, respectivamente² (véase cuadro 1)

CUADRO 1								
República Mexicana: Indicadores demográficos, 2000-2050								
Indicador	2000	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Población a mitad de año	100,569,263	104,213,503	106,451,679	111,613,906	120,639,160	127,205,586	130,154,661	129,592,522
Hombres	50,069,744	51,844,576	52,929,290	55,417,320	59,729,304	62,802,010	64,058,576	63,605,036
Mujeres	50,499,519	52,368,927	53,522,389	56,196,586	60,909,856	64,403,576	66,096,085	65,987,486
Nacimientos	2,125,932	2,015,234	1,959,018	1,901,490	1,829,022	1,658,065	1,508,911	1,421,631
Defunciones	456,886	464,904	474,041	509,756	629,792	813,513	1,063,267	1,343,333
Crecimiento natural	1,669,046	1,550,330	1,484,977	1,391,734	1,199,230	844,552	445,644	78,298
Crecimiento social	-389,616	-396,129	-399,729	-405,650	-393,333	-361,944	-332,010	-303,172
Crecimiento total	1,279,430	1,154,201	1,085,248	986,084	805,897	482,608	113,634	-224,874
Tasa bruta de natalidad*	21.139	19.338	18.403	17.036	15.161	13.035	11.593	10.970
Tasa bruta de mortalidad*	4.543	4.461	4.453	4.567	5.220	6.395	8.169	10.366
Tasa de crecimiento natural**	1.660	1.488	1.395	1.247	0.994	0.664	0.342	0.060
Tasa de crecimiento social**	-0.387	-0.380	-0.376	-0.363	-0.326	-0.285	-0.255	-0.234
Tasa de crecimiento total**	1.272	1.108	1.019	0.883	0.668	0.379	0.087	-0.174
Tasa global de fecundidad	2.415	2.212	2.110	1.973	1.873	1.850	1.850	1.850
Esperanza de vida total	74.033	74.899	75.434	76.629	78.490	79.791	80.684	81.288
Esperanza de vida hombres	71.553	72.434	72.979	74.202	76.117	77.459	78.382	79.007
Esperanza de vida mujeres	76.514	77.365	77.888	79.055	80.864	82.123	82.986	83.570
Tasa de mortalidad infantil*	23.346	20.507	18.844	15.378	10.713	8.003	6.412	5.456

* Por mil
** Por cien
Fuente: http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html

La disminución de la mortalidad, el descenso en la fecundidad y la modificación de los patrones reproductivos han sido solo algunos elementos que han determinado durante los últimos años el crecimiento de la población en México.

A continuación se describen algunos de los factores que han contribuido en el crecimiento demográfico de México.

² http://www.CONAPO.gob.mx/m_en_cifras/principal.html

3.1. ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO.

Actualmente los mexicanos contamos con una esperanza de vida en promedio de 75 años, cuando en 1930 una persona tenía un promedio de vida de 38 años. Es decir, en este periodo se incremento la esperanza de vida a 37 años. En México, las mujeres viven en promedio 77 años, mientras que los hombres alcanzan los 72 años y se prevé que para el año 2050 la esperanza de vida en México sea de 83 años.

Este importante aumento en la esperanza de vida se traduce en una reducción global de la mortalidad en todas las edades de 82.8 por ciento en hombres y 86.5 por ciento en las mujeres al cabo de los últimos setenta y dos años. Estrechamente vinculada a ese descenso se encuentra la disminución en la tasa de mortalidad infantil, la cual se redujo de 182 decesos de menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1930 a 21 decesos en la actualidad³.

El menor ritmo de descenso evidencia las dificultades que se tienen para reducir la probabilidad de fallecer conforme se avanza en la transición epidemiológica. La mayor concentración en las enfermedades crónicas y degenerativas en las edades adultas y avanzadas obstaculiza el descenso de la mortalidad, ya que esos padecimientos requieren de diagnósticos y controles cada vez más complejos y costosos, que además requieren de una participación más activa de la población en el cambio de ciertos hábitos y costumbres⁴.

También ha existido un avance importante en la reducción de la mortalidad por causas evitables a bajo costo (infecciosas y parasitarias, maternas y del periodo perinatal) y por lesiones y accidentes que, de manera conjunta, incrementaron en 2.3 años en la vida media de 1990 a 2000, es decir, casi 82 por ciento del aumento global de 2.8 años (de 71.2 a 74 años, respectivamente)⁵.

³ Partida Virgilio, Situación demográfica actual, CONAPO, México, 2002, p.12.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

3.2. FECUNDIDAD EN MÉXICO.

Los avances en materia de educación, salud y la modificación en los patrones reproductivos que comienzan a presentarse a partir de la década de los setenta, han contribuido de manera importante a reducir la tasa de fecundidad, la cual vinculada con el aumento de la esperanza de vida son las principales determinantes de la reducción del crecimiento poblacional y de los cambios en la estructura por edades.

Fue en 1962, cuando la fecundidad alcanzó su máximo histórico, la descendencia promedio de las parejas ascendía a 7.26 hijos, hoy día la tasa global de fecundidad (TGF) se sitúa en 2.27 hijos y se espera que en 2005 se alcance el reemplazo intergeneracional. (ver gráfica 2) La consecución de este logro descansa en la posibilidad de reducir la demanda insatisfecha en el uso de métodos anticonceptivos de 12.1 por ciento en 1997 a 6.4 por ciento en 2006 entre las mujeres unidas en edad fértil, que se traduce en un incremento de 68.4 a 74.1 por ciento en la prevalencia del uso de anticonceptivos⁶.

La educación y la participación económica de la mujer en el mercado laboral, constituyen dos factores estrechamente vinculados con una baja tasa de fecundidad. A mayor grado de instrucción se ha logrado una menor tasa de fecundidad. Asimismo, en los últimos 20 años, la descendencia de las mujeres con menores niveles educativos, también se ha reducido, debido a las campañas y programas sobre planificación familiar⁷.

⁶ Ibid., p.11.

⁷ Véase, Situación actual de la mujer en México, Diagnóstico sociodemográfico, primera edición noviembre 2000. CONAPO, México, www.conapo.gob.mx/



Los cambios demográficos se producen en una etapa en la cual el Estado a través de sus dependencias y entidades ha implementado acciones para influenciar el crecimiento de la población, especialmente desde el sector salud, enfatizando el control de la fecundidad a través de métodos anticonceptivos como la medida sustantiva para modificar el número de hijos que tienen las parejas conyugales⁸.

Estas acciones que han constituido el núcleo central de la política de población han mostrado sus limitaciones ya que si el fin último de esta política es la mejora en las condiciones de vida, en la situación actual no puede decirse que haya cumplido con sus objetivos, ya que la proporción de mexicanos en la pobreza y especialmente en la pobreza extrema es cada vez mayor.

3.3. MIGRACIÓN INTERNACIONAL.

En el ámbito de la migración internacional, los niveles recientes indican un recrudescimiento de la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos de 37 migrantes por cada cien mil habitantes en 1990-1995 a 42 en el siguiente quinquenio. De haberse mantenido los niveles de la primera mitad de los años noventa en la segunda, la pérdida neta media anual por migración internacional en el último lustro habría sido de

⁸Véase, Cristina Aguilar Ibarra, Raúl Benítez Zenteno Compiladores, La educación en población en México: hacia un nuevo modelo, La experiencia de 25 años de educación en población en México, /www.conapo.gob.mx/publicaciones, donde se describe, a manera de revisión histórica, las principales acciones desarrolladas durante 25 años de la política de población en México y en mayor medida se vinculan con las acciones de educación en población.

288 mil en lugar de 322 mil registrados; es decir, hoy día emigran anualmente 80 mil mexicanos más que aquellos que lo harían de haberse mantenido las condiciones de hace siete u ocho años⁹.

3.4. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN.

Aún en plena declinación de la fecundidad, en el corto y en el mediano plazo, la población seguirá aumentando en números absolutos, como producto de la propia estructura por edades, la cual tiene un potencial reproductivo normal de una población joven, cuya edad promedio es de 26.6 años en 2000 a 28.3 en 2005, 30.2 en 2010, 37.0 para 2030 y 42.7 años en 2050¹⁰.

Actualmente, la estructura demográfica, presenta una forma piramidal típica de una población fundamentalmente joven: en 1980, el 45% de la población era menor de 15 años; el 51% se encontraba los 15 y 64 años y el 4% tenía más de 64 años. Según estimaciones para este año 2003 la población que cuenta con menos de 14 años representará el 33%; así mismo, para el caso de la población entre 15 y 64 años será del 63% y el de la población que cuenta con más de 64 años el 5%.

Se estima que para el año 2010, la proporción de la población menor a los 15 años disminuirá respecto al año 2003 ya que esta se ubicará en 27%; mientras que la población entre los 15 y 64 años llegará al 67%; en tanto que la mayor de 64 años se incrementará para ubicarse en 6.1% (Véase cuadro 2).

⁹ Partida, Situación, p.12.

¹⁰ Proyecciones de la población en México 2000-2050, CONAPO. URL: http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html

Cuadro 2			
Estructura porcentual de la población			
Total en México por grupos de edad			
	Grupo de edades		
Año	0-14	15-64	65 y más
1980	45%	51%	4%
2003	33%	63%	5%
2010	27%	67.3%	6.1%

Fuente: Elaborado con datos de CONAPO

Para el año 2020, la población mexicana reflejará el envejecimiento de la población, donde la población menor a los 15 años representará el 22.04%; la población entre los 15 y 34 años el 32.58%; mientras que la población entre los 35 y 64 años se incrementará significativamente al 37.15%; la población de 65 años y más representará el 8.22% de la población, el doble de lo que se registra actualmente¹¹.

CONAPO, señala que uno de cada 3 mexicanos tiene actualmente 15 años, mientras que uno de cada 20 tiene más de 65 años. Situación que se modificará radicalmente en el año 2050, cuando uno de cada 4 habitantes tendrá 65 años y más.

El descenso de la fecundidad es el principal determinante del cambio demográfico observado en México durante las últimas décadas. Frente a la disminución paulatina de la mortalidad, la reducción de la fecundidad es mucho más reciente. Las tendencias seguidas por la mortalidad y la fecundidad han determinado no sólo el ritmo de crecimiento de la población, sino también marcados cambios en su composición por edades. Por un lado, la disminución de la mortalidad origina un progresivo aumento de la sobrevivencia, reflejada en la pirámide de población por un número cada vez mayor de personas que llegan con vida hasta las edades adultas y avanzadas. Por el otro, la disminución de la fecundidad se traduce en un estrechamiento de la base de la pirámide, puesto que, a medida que la transición se profundiza, el número de nacimientos es cada vez menor. Ambos procesos conducen a un gradual

¹¹ Proyecciones de población a mitad de año, CONAPO, www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html

envejecimiento de la población, caracterizado por una menor proporción de niños y jóvenes, así como un paulatino aumento del peso relativo de las personas en edades adultas y avanzadas.

3.5. EL BONO DEMOGRÁFICO.

En las siguientes tres décadas habrá una menor proporción de la población económicamente dependiente, es decir, menores de 15 años, mientras que la población en edades productivas alcanzará su máximo histórico. Esta combinación de las condiciones demográficas más propicias constituye el bono demográfico, que brindará al país la oportunidad irrepetible de invertir en capital humano para enfrentar los retos del desarrollo y hacer frente al envejecimiento demográfico.

La ventana de oportunidad permanecerá abierta por tres décadas y podría aprovecharse para estimular el ahorro interno, efectuar inversiones en salud, educación, educación y capacitación laboral, así como promover la creación de puestos de trabajo. En este lapso la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido.

- La edad media pasará de alrededor de 27 años en el 2000 a 30 años en 2010 y a 38 años en 2030.
- La población de menores de 15 años disminuirá de 33 millones de personas en 2000 a 30 millones en 2010 y a 24 millones en 2030.
- En contraste, el grupo de adultos mayores (65 años y más) aumentará su tamaño de 4.8 millones en el año 2000 a 7.0 millones en el 2010 y 17 millones en el 2030.¹²

El aprovechamiento y uso efectivo de este bono demográfico tiene ciertos condicionantes. Los más importantes tienen que ver con la necesidad de fortalecer la inversión en capital humano y de garantizar la incorporación al trabajo productivo de las futuras generaciones de jóvenes y adultos.

¹² http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpeta2001_3.htm

De no aprovechar esta ventana de oportunidad, se corre el riesgo de enfrentar una verdadera pesadilla social, toda vez que el empleo informal de baja productividad y el desempleo podrían alcanzar límites sociales intolerables, nuestras carencias y desigualdades se reproducirían e intensificarían --aunque esta vez en una escala mayor--, y, lo que es peor, nos condenaríamos a convertirnos en un "país de viejos y pobres". En este contexto, la política de población enfrenta el reto tanto de reforzar la integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo, como de diseñar las políticas de acompañamiento adecuadas para poder aprovechar esta oportunidad demográfica ¹³

¹³ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000.htm>

4. DEMANDAS SOCIOECONÓMICAS ASOCIADAS AL CAMBIO DEMOGRÁFICO.

La disminución de la mortalidad y la fecundidad ha traído consigo profundas transformaciones en la pirámide de población, esto ha implicado una reducción del peso relativo de los menores de edad con respecto a la población total, un aumento considerable en la proporción de jóvenes y adultos y un porcentaje creciente representado por las personas de edades avanzadas.

Estos cambios dan origen a una recomposición de la magnitud y el perfil de la demanda de una gran variedad de bienes y servicios, cuya previsión y anticipación hace posible preparar con oportunidad las respuestas económicas y sociales necesarias para hacerles frente. Dentro de la variada gama de aspectos en los que repercute la dinámica demográfica en el largo plazo, aquí atendemos sólo a aquellos relacionados con la demanda de educación, vivienda, empleo, salud, y seguridad social.

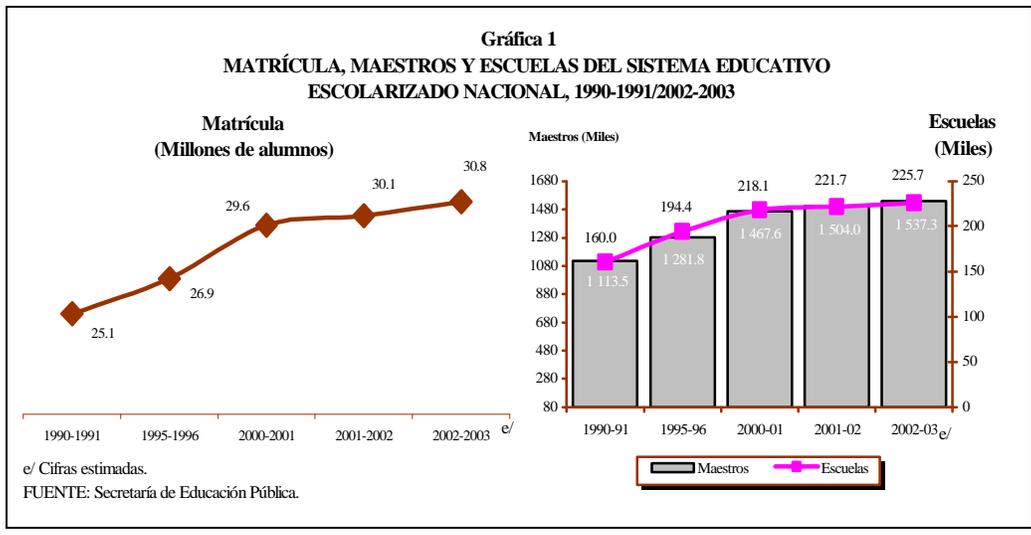
Es por ello que en los siguientes apartados, se presentará un breve panorama de la situación actual para cada uno de los rubros arriba señalados, así como algunas tendencias de los aspectos centrales que atañen a cada uno de éstos.

4.1. EDUCACIÓN.

4.1.1. SITUACIÓN ACTUAL.

En el transcurso del siglo pasado México pasó de ser una sociedad mayoritariamente analfabeta, a otra en la que prácticamente nueve de cada diez mexicanos sabe leer y escribir. Para el ciclo lectivo 2002-2003, la matrícula escolar ascendió a 30.8 millones de educandos, bajo la responsabilidad académica de más de un millón y medio de maestros, en cerca de 225.8 mil planteles (Véase gráfica1)¹.

¹ Gráfica tomada del segundo Informe de gobierno de Vicente Fox Quesada, p.18.



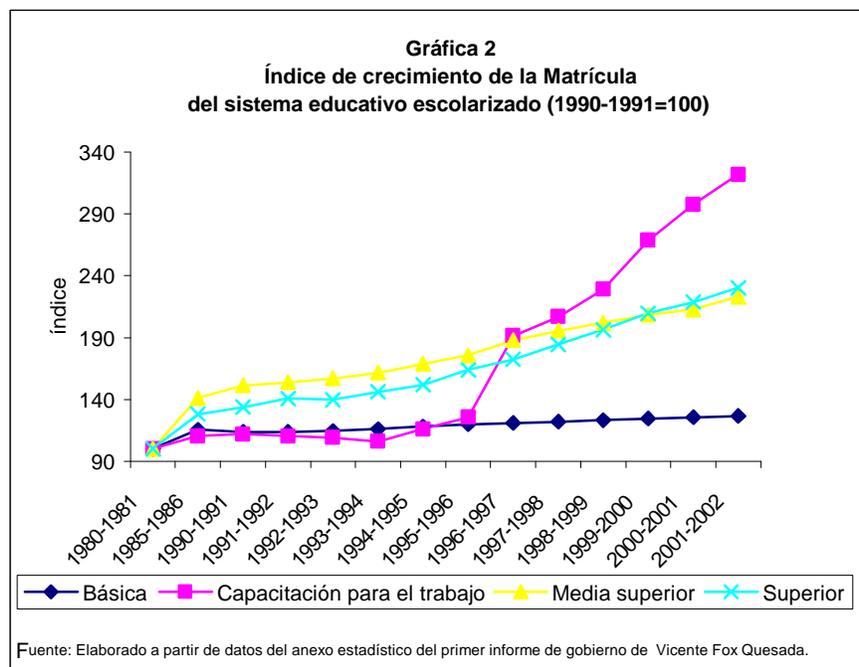
Del total de la población escolar, en el 2002 el 78.8 por ciento cursó estudios de educación básica, el 10.4 por ciento de educación media superior y el 7.1 por ciento de enseñanza superior; el restante 3.7 por ciento se ubicó en programas de capacitación para el trabajo. Asimismo el 87 por ciento de los estudiantes recibieron instrucción en instituciones públicas y el 13 por ciento fue atendido en escuelas particulares

A pesar de los logros obtenidos, México enfrenta complejos retos para garantizar educación a toda su población. Los rezagos más importantes se registran en la población rural e indígena, entre los hijos de trabajadores agrícolas migrantes, los menores que trabajan y viven en la calle, y la población con actividades diferentes².

Las tendencias de la dinámica poblacional en México ya se manifiestan en un cambio sobre la configuración de la demanda educativa. La reducción de la fecundidad, asociada a la creciente escolaridad de las mujeres, ha provocado la disminución de la población en edad preescolar de 5 años, a partir de la mitad de la década de los años 90, como también lo ha mostrado el grupo en edad de asistir a primaria y secundaria, de 6 a 14 años, a partir del año 2000. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población en edad laboral, y sobre todo en el grupo entre 15 y 24 años, significará un notable crecimiento en la demanda de la educación media superior y superior³.

² Ibid.
³ Ibid.

Como resultado de la dinámica demográfica de los últimos años, en el ciclo escolar 2002-2003 se observó una pequeña disminución en la participación de los estudios de tipo básico en el total de la matrícula, mientras que, por el contrario, comienza a aumentar la correspondiente a los otros tipos y servicios educativos. En la gráfica 2 se observa que los niveles y tipos de educación que crecieron con mayor celeridad en el ciclo escolar 2001-2002 fueron: la capacitación para el trabajo que reportó una tasa de crecimiento de 6.7 por ciento, así como el bachillerato y la educación superior (licenciatura), que reportaron en ambos casos 6.5 por ciento de incremento respecto al ciclo escolar anterior.



Vista en perspectiva histórica, es indiscutible que la educación pública en México abrió oportunidades de desarrollo personal, movilidad social y mejoramiento económico para generaciones de personas, lo que coadyuvó al desarrollo del país y afianzó sus rasgos de identidad. Son logros considerables que, sin embargo, resultan insatisfactorios ante la persistencia de procesos sociales de marginación de las oportunidades educativas, particularmente entre los más pobres. Los servicios

educativos siguen siendo escasos en parte importante del territorio nacional, en especial, aunque no exclusivamente, en el área rural⁴.

De los 11.7 millones de personas mayores de 15 años sin primaria, 8 millones corresponden a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentran predominantemente en zonas rurales y en adultos de edad avanzada⁵.

Si bien es cierto que el rezago, en lo que se refiere al número de personas no alfabetizadas o sin primaria, permanece estable o tiende a disminuir, en el rubro de personas sin secundaria el rezago se incrementa en unos 800 mil jóvenes cada año. En pleno siglo XXI, uno de cada tres mexicanos no alcanza a cumplir con la obligatoriedad de la educación secundaria⁶.

Quienes logran terminar la educación primaria continúan con la secundaria en una proporción que se acerca a la totalidad, principalmente en poblaciones urbanas, así como en las zonas rurales donde la oferta se ha ampliado mediante la modalidad de telesecundaria. Además, los índices de repetición y deserción en la secundaria aún son demasiado altos, de manera que sólo 76.1% de los estudiantes que ingresan la concluyen. Así, el rezago escolar se incrementa⁷.

En el tipo medio superior, se ha registrado un incremento del ingreso en los últimos años. La absorción de egresados de secundaria es alta (93.3%), pero la cobertura del grupo de edad de 16 a 18 años sigue siendo insuficiente, en el orden de 47%. Lo anterior se explica por la deserción y la reprobación en educación básica y en la media superior misma, en la cual la eficiencia terminal se estima en 58.9% en la modalidad de bachillerato y en 43.7% en la de profesional técnico⁸.

La educación media superior muestra grandes limitaciones para retener a los estudiantes con aspiraciones de formación superior; muchos de ellos abandonan prematuramente sus estudios por motivos económicos o académicos, para incorporarse

⁴ Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 58

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p 60

⁸ Ibid.

al mercado de trabajo sin haber adquirido las competencias necesarias. Cabe señalar que los apoyos para estudiantes de bajos recursos son escasos⁹

La educación superior enfrenta también el problema de una considerable deserción tanto en instituciones públicas como privadas. Alrededor de 50% de los estudiantes de licenciatura logran terminar sus estudios y titularse, aunque el 87.2% de los egresados del bachillerato continúa estudios superiores, la deserción ocurrida en niveles anteriores hace que la proporción de los jóvenes del grupo de edad respectivo que llega a la educación superior siga siendo reducida en comparación con el comportamiento presentado en países de alto grado de desarrollo y en otras naciones latinoamericanas. Además, la tasa de cobertura se distribuye de manera desigual entre las entidades federativas¹⁰.

La oferta de educación superior en ciudades de tamaño medio es insuficiente y quienes logran un grado universitario provienen, por lo general, de familias de ingresos medios y altos, aunque existen excepciones. Tampoco existen apoyos suficientes para jóvenes de sectores rurales y urbanos pobres, ni para indígenas¹¹.

En posgrado hay una alta concentración territorial: más de 60% de la matrícula de éste se localiza en el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León, Puebla y Jalisco, lo que quiere decir que no se brindan las mismas oportunidades a los jóvenes de las distintas regiones, y que el desarrollo regional y estatal no se fortalece de manera suficiente. La investigación científica y tecnológica es casi exclusivamente sostenida por las instituciones públicas y se concentra en las entidades federativas y a mencionadas¹².

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., p. 61

4.1.2. LA DEMANDA EDUCATIVA EN EL CORTO PLAZO.

Dada la estructura de la población y lo que puede representar en los siguientes años para la demanda futura de educación. En consecuencia las políticas públicas tienen que obrar en torno con la dinámica demográfica.

La base de la pirámide se ha contraído con tal intensidad que la población en edad preescolar (0 a 5 años) ha venido disminuyendo desde 1990; incluso la cifra actual es de la misma magnitud que la observada en 1979³.

El descenso en los menores de tres años de edad ha sido aún más marcado, ya que el número de efectivos en 2001 (6.33 millones) es prácticamente el mismo que el observado en 1974 (6.34 millones). Como consecuencia de esta disminución en el tamaño de la población preescolar, se abre una oportunidad única para lograr mejoras considerables en la calidad y cobertura de los diversos servicios orientados a asegurar el bienestar infantil, incluida la atención prenatal, la atención en el parto, la vigilancia postnatal, el suministro de esquemas completos de vacunación y la educación preescolar, entre otros⁴.

Una tendencia similar se registra entre la población en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria (6 a 14 años). Su número, cercano a 20 millones en la actualidad, también se encuentra en descenso desde 1999. Este patrón incide en muy diferentes ámbitos de la vida social del país. Así, por ejemplo, se advierte que la matrícula de nuevo ingresó a la educación primaria, después de mantenerse con escasa variación entre 1990 y 1998, ha comenzado a disminuir en los últimos tres ciclos escolares⁵.

Se estima que entre el año 2000 y el 2010 ocurrirá una reducción de aproximadamente 10 por ciento de la matrícula escolar de la escuela primaria (6 a 11 años), lo que abre oportunidades sin precedente para mejorar la calidad de este

¹³ Proyecciones de la población nacional 1995-2050.

¹⁴ Ibid., p. 57.

¹⁵ Ibid.

servicio. La evolución de la población en edad de asistir a la educación secundaria (12 a 14 años) también permite anunciar que su monto ya se ha estabilizado y su tamaño empezará a reducirse en los próximos años, hecho que permitirá garantizar cobertura universal de este servicio con tan sólo un incremento de 20 a 25 por ciento de la matrícula escolar actual¹⁶.

Se prevé que la población que asistirá a la educación básica, si bien en ascenso durante cierto periodo de tiempo, tarde o temprano descenderá antes de concluir la primera mitad del siglo XXI. La estabilidad en la demanda de educación primaria permitirá incrementar la cantidad de recursos asignados por estudiante, o bien, en el corto plazo iniciar programas encaminados a transferir docentes a niveles superiores de educación, lo cual implicaría intensos procesos de capacitación¹⁷.

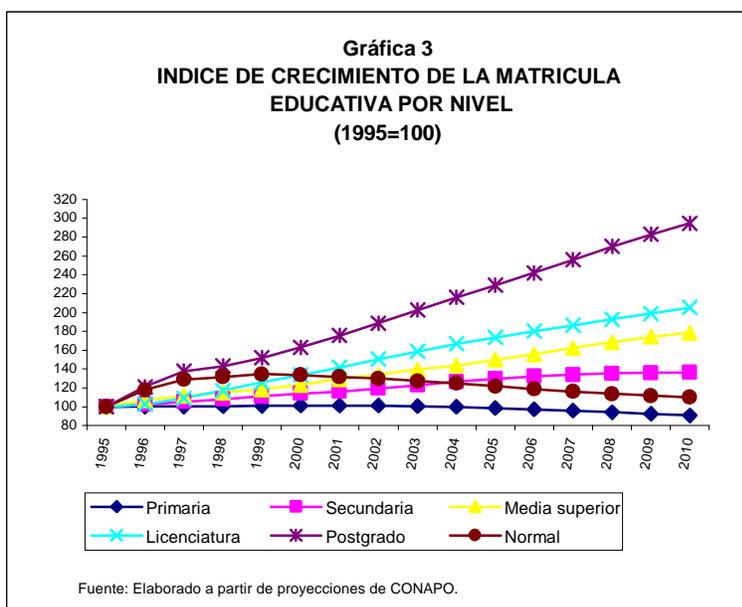
Los cambios que se vislumbran en la estructura etaria, implicarán cambios importantes en la demanda y satisfacción de los servicios educativos, donde habrá un desplazamiento de la demanda educativa de educación primaria hacia los niveles de secundaria, media superior y superior. En la gráfica 3, elaborada a partir de las proyecciones de la CONAPO, se puede apreciar con mejor detalle cuales son los cambios en la demanda de educación en el periodo de 2000-2010.

Si tenemos en cuenta las carencias de nuestro sistema educativo y la demanda que se tiene que cubrir, podemos diseñar políticas públicas que permitan mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación en México¹⁸.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.



A) SERVICIOS EDUCATIVOS¹⁹

Según información del CONAPO en los próximos años se observará una demanda más intensa de educación que se trasladará a los niveles medio y superior

En el ámbito de la educación primaria, se prevé que la población en edad de asistir a la escuela, entre los 6 y 11 años de edad será de:

- “ 13.1 millones en el año 2000,
- “ 12.1 millones en 2010,
- “ 9.8 millones en 2030, y
- “ 7.8 millones en 2050.

La reducción de la matrícula traerá como consecuencia que en el mediano y largo plazos habrá de disminuir el número de maestros requeridos para atender la población escolar en estas edades. Si el número de estudiantes por maestro se mantiene en alrededor de 25, entonces se estima que el número de docentes será de:

- “ 475 mil maestros en el año 2010,

¹⁹ http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000_2.htm

“ 383 mil en el 2030 y

“ 305 mil en el 2050.

La reducción en el número potencial de alumnos en el nivel de educación primaria permitirá aumentar la cantidad de recursos asignados por estudiante en ese nivel educativo y transferir recursos a otros niveles educativos.

B) EDUCACIÓN SECUNDARIA

La población en edad de asistir a la escuela secundaria, entre 12 y 14 años de edad, no presentará cambios significativos en los próximos años y se mantendrá en un nivel de aproximadamente de entre 6.4 y 6.6 millones, y alcanzará su máximo en el 2005. A partir de este año, su monto se reducirá paulatinamente hasta registrar la cifra de:

“ 5.9 millones en el año 2015,

“ 5.6 millones en el 2020,

“ 5.1 millones en el 2030 y

“ 4 millones en el 2050.

Si el número de estudiantes por maestro se mantiene en alrededor de 17.7, se estima que se necesitarán:

“ 295 mil docentes en el año 2005,

“ 321 mil en el 2010,

“ 316 mil en el 2020,

“ 286 mil en 2030 y

“ 228 mil en 2050.

C) EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En los próximos años, la demanda más intensa de la educación se trasladará a los niveles medio superior y superior y será necesario ampliar la cobertura y calidad de estos servicios, México tendrá que hacer un esfuerzo considerable para pasar de un nivel educativo de 7.7 años de escolaridad en promedio en la actualidad y llegar al menos a los 12 años en los próximos 20 años, si se quiere contar con una fuerza de trabajo calificada y, por esta vía, estar en condiciones de competir con el resto del mundo.

Se calcula que para atender a la población de 15 a 18 años en el nivel medio superior y lograr una cobertura universal en el año 2020 será necesario multiplicar hasta seis veces la actual capacidad instalada.

4.2. VIVIENDA.

Una vivienda digna permite a las personas mejorar su nivel de vida, pues provee seguridad genera riqueza y facilita el cumplimiento de las tareas productivas. El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere el derecho a toda familia de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, sin embargo este precepto constitucional no ha logrado cumplirse, no obstante los esfuerzos realizados por el estado mexicano en este concepto no se ha logrado abatir el déficit que existe de la vivienda en el país.

Bajo la lógica de mejorar las condiciones de bienestar de la sociedad y la importancia de una vivienda digna para cada familia mexicana, el gobierno de México ha venido aplicando políticas públicas para mejorar los programas, proyectos y acciones que permitan impulsar y fortalecer el sector de la vivienda, sin embargo, como ya se señaló, es un problema que no ha logrado resolverse

4.2.1. SITUACIÓN ACTUAL .

En las últimas décadas el rezago total de vivienda muestra una tendencia favorable al presentar una disminución en su proporción con el inventario habitacional. En la década de los ochenta fue, poco más de 4 millones 678 mil unidades, 39 por ciento del inventario habitacional; diez años después, en los noventa disminuyó ligeramente a poco más de 4 millones 667 mil acciones, el 29 por ciento del parque habitacional; y para el año 2000 se calculó en casi 4 millones 291 mil acciones, el 20 por ciento del inventario total²⁰.

Al precisar en qué consiste el rezago habitacional se deben tomar en cuenta tanto el déficit de vivienda nueva, como los requerimientos de mejoramiento habitacional derivado de tres aspectos: la que necesita sustituirse; la que requiere ampliarse; y la que necesita repararse para cumplir su función básica social de

²⁰ Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006

integración y protección familiar, así como la económica de generar patrimonio. Así, respecto al déficit de vivienda, en el 2000, se estima que 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente donde habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva. Adicionalmente, 1 millón 55 mil casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término de su vida útil, y resulta más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas²¹.

La debilidad básica del rezago habitacional se encuentra en los 2 millones 42 mil viviendas que, en todo el país, requieren rehabilitación y/o ampliación, y en las 438 mil casas que deben repararse para evitar que su deterioro las convierta en habitación inadecuada. Para ampliar y reparar esas viviendas se requieren programas de mejoramiento habitacional que no implican edificar viviendas nuevas, sino solamente adecuarlas. En suma, el rezago de 4 millones 291 mil acciones se divide en 1 millón 811 mil unidades nuevas, y en 2 millones 480 mil unidades que requieren rehabilitarse, mantenerse o ampliarse.

4.2.2. ORGANISMOS PÚBLICOS DE VIVIENDA.

A) INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Los organismos públicos de vivienda son el vehículo operativo para la atención de la demanda, a través del otorgamiento de créditos del sector vivienda. De este modo, la principal fuerza del sector es el INFONAVIT, institución que deriva sus recursos del 5 por ciento de las aportaciones de los trabajadores, a través de sus patrones, y de la recuperación de su propia cartera.

Los 2.3 millones de créditos otorgados durante el transcurso de su vida institucional representan únicamente la atención del 18.7 por ciento de los 12.3 millones de trabajadores que constituyen su actual población derechohabiente. Asimismo, a partir de 1995 la atención del Instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos

²¹ Ibid.

superiores a 3 salarios mínimos, al representarestos, el 55.9 por ciento de los créditos otorgados en ese período (cuadro1)²².

Cuadro 1					
<i>Distribución de créditos según grupos de ingreso en salarios mínimos</i>					
Año	Hasta 2	de 2.01 a 3	de 3.01 a 4	Más de 4	Total
1995	14,480	43,930	25,106	13,229	96,745
1996	12,204	44,021	30,316	15,643	103,745
1997	20,760	33,965	24,875	19,630	99,231
1998	20,762	32,543	25,350	29,380	108,035
1999	25,970	54,827	50,633	67,520	198,950
2000	27,882	64,317	63,375	94,536	250,110
2001*	11,676	30,626	31,227	63,953	137,482
Total	133,734	304,229	250,883	304,891	993,737
Porcentaje	13.5	30.6	25.2	30.7	100
*Avance al mes de agosto					
Fuente informe de actividades del INFONAVIT.					

B) FONDO DE LA VIVIENDA (FOVI)

El FOVI en el transcurso de su vida institucional ha otorgado más de 790 mil créditos. En el periodo comprendido entre 1995 y agosto del 2001 otorgó 333,167 créditos, sin contabilizar los cofinanciados con FOVISSSTE, de los cuales, el 28.8 por ciento son viviendas tipo "A", a las que tiene acceso la población con ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos; el 28.5 por ciento son viviendas tipo "B1" para ingresos entre 5 y 8 salarios mínimos; el 25.5 por ciento son viviendas tipo "B2" para ingresos entre 8 y 10 salarios mínimos; el 3.6 por ciento para viviendas tipo "B3" para ingresos de más de 10 salarios mínimos; y el 13.6 por ciento son viviendas tipo PROSAVI para ingresos entre 2 y 5 salarios mínimos (cuadro 2).²³

²² Informe de actividades del INFONAVIT 2001

²³ Ibid.

Cuadro 2

FOVI, DISTRIBUCION DEL CREDITO SEGÚN TIPO DE VIVIENDA

AÑO	PROSAVI	TIPO-A	TIPO-B1	TIPO-B2	TIPO-B3	TOTAL
1995		8,374	7,213	35,978		51,664
1996		9,046	10,931	17,674		37,621
1997	106	21,108	18,930	10,152		50,296
1998	9,543	23,516	21,616	2,277		56,952
1999	17,327	19,815	19,548	782	1,646	50,118
2000	11,783	9,675	11,239	14,044		46,717
2001*	6,442	4,454	5,533	4,151	10,219	30,799
TOTAL	45,207	95,988	95,049	85,058	11,865	333,167

*avance al mes de agosto
Fuente: dirección general de política y fomento a la vivienda, SEDESOL

De 1995 a la fecha, el FOVI, se convirtió en un elemento clave del financiamiento hipotecario al otorgar créditos de segundo piso a las SOFOLES, las cuales, a su vez, individualizan los créditos²⁴.

C) FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

Por su parte, el FOVISSSTE desde su creación ha otorgado más de 536 mil créditos, con los que ha atendido al 259 por ciento del total de sus derechohabientes, a los cuales en el periodo de 1995 al mes de agosto del 2001 otorgó 149,593 créditos, siendo el 89.6 por ciento para adquisición de vivienda y el 10.4 por ciento restante para mejoramiento de vivienda²⁵.

La mayor fortaleza del FOVISSSTE radica en que sus principales fuentes de recursos las constituyen las aportaciones de los trabajadores, a través del Estado,

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

equivalentes al 5 por ciento de su salario, así como los recursos que obtiene de la recuperación de créditos²⁶.

Mientras que una debilidad del FOVISSSTE se presenta en que su operación carece de autonomía de gestión, ya que por una parte depende del ISSSTE y, por otra, de la SHCP quien le establece un techo presupuestal al uso del patrimonio del Fondo. Adicionalmente, el archivo maestro de créditos que constituye el principal elemento de control, no se encuentra en orden, lo que deriva en omisiones de registro de crédito y pagos.

Un FOVISSSTE operativamente fuerte y eficiente en el otorgamiento de crédito permitirá atender de manera importante las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado²⁷.

C) FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES

El FONHAPO ha otorgado más de 585 mil créditos en su historia. De este total, en el periodo de 1995 a agosto del 2001 otorgó 78,848 créditos, 44.8 por ciento de los cuales se destinaron para la adquisición de vivienda y el 55.2 por ciento para mejoramiento de la vivienda²⁸.

El Fondo respondió a la necesidad de contar con una alternativa de financiamiento de vivienda para la población no asalariada con bajos ingresos. Hasta el año 2000, el Fondo operó como una institución financiera de primer piso, otorgando préstamos a las familias integrantes de grupos organizados, así como a organizaciones sociales representadas por autoridades estatales o municipales. La relación con los acreditados se ha transformado paulatinamente privilegiando la contratación del crédito individual²⁹.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Esta forma de operar del Fideicomiso se ha convertido en su principal debilidad, pues ha enfrentado circunstancias difíciles y comprometidas para la recuperación de su cartera con grupos sociales. Esta situación ha mermado su nivel de capitalización y su capacidad de operar, por lo que el Congreso de la Unión en el presupuesto del 2000 votó por convertir al FONHAPO en una institución financiera de segundo piso. Situación apropiada que debe ahora reflejarse en su reestructuración. Asimismo, FONHAPO tendrá que consolidar su operación como tal, a fin de reducir su alto costo operativo con relación a su capacidad para ejercer acciones³⁰.

4.2.3. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA DE VIVIENDA ³¹

El descenso de la fecundidad y el alargamiento de la supervivencia traerán consigo también cambios trascendentes en la composición de las familias: cada vez será más habitual la presencia de adultos y ancianos y menor la de niños y jóvenes. La inercia del acelerado crecimiento demográfico del pasado incidirá primordialmente en las edades adultas jóvenes en el corto y mediano plazos, implicando un número creciente de nuevos hogares³².

A) NECESIDADES DE VIVIENDA.

Las necesidades de vivienda expresan la cantidad de habitaciones requeridas que cumplen al menos, con los preceptos mínimos para que todos los habitantes del país alcancen este bienestar esencial. Este concepto debe diferenciarse del de demanda, el cual corresponde a la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar a un precio o alquiler determinado. De acuerdo con esta orientación, la política habitacional requiere atender el arribo de aquellos jóvenes en edad de formar un hogar independiente, así como evitar que el inventario habitacional se continúe deteriorando.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Proyecciones de la población nacional 1995-2050, p. 60

En el marco de la demografía actual, de mantenerse las tendencias, se estima que para el año 2010 habrá en el país alrededor de 30 millones de hogares, lo que se reflejará en una demanda anual promedio de 731 mil 584 unidades nuevas para cubrir las necesidades de crecimiento. Del mismo modo, si consideramos el año 2030, se estima que habrá 128.9 millones de mexicanos en 45 millones de hogares. Por lo que el incremento habitacional en 30 años deberá ser de 23 millones de unidades. Lo anterior representa la necesidad de edificar a partir de ahora, un promedio de 766 mil viviendas anuales.

Con base en estas cifras, el Gobierno Federal se ha propuesto la meta de alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda de 750 mil unidades en el año 2006, cifra que deberá sostenerse al menos en ese nivel, a partir de ese año. Asimismo, para atender la necesidad de vivienda que evite el deterioro del inventario habitacional, se requiere dar mantenimiento a las viviendas que actualmente están catalogadas como adecuadas y como regulares, para evitar que pasen a formar parte del rezago habitacional y que con ello éste se incremente. De acuerdo con los cálculos, se estima que para los próximos 10 años se requiere un promedio anual de 398 mil 162 acciones de mejoramiento³³.

³³ Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006



En concreto, la demanda de vivienda para albergar a los nuevos hogares se suma a la necesidad de minimizar el deterioro natural de carácter cualitativo que ocurre en el inventario habitacional existente. Así, el promedio anual de requerimientos habitacionales por vivienda nueva (731,584) y de mejoramiento (398,162) es del orden de 1 millón 129 mil 746 acciones. Éstos serán factores que repercutirán en la estructura y en los volúmenes de materiales y componentes para la construcción, así como en las necesidades de suministro de servicios públicos incluyendo agua, electricidad y drenaje durante la vida útil de esas mismas viviendas³⁴.

Por su parte El Consejo Nacional de Población (CONAPO) en un documento señala que:³⁵

Atender la demanda de vivienda es un desafío de primer orden. La provisión de vivienda para satisfacer las demandas y necesidades de la estructura familiar y el cambiante tamaño de los hogares mexicanos exigirá desplegar en el futuro próximo enormes esfuerzos en materia habitacional.

³⁴ Ibid.

³⁵ http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000_2.htm

La demanda de viviendas aumentará a razón de 880 mil por año durante las siguientes dos décadas, en contraste con la oferta formal, que asciende a cerca de 250 mil unidades.

La demanda indicada implica construir para el año 2020 el equivalente a más del 80 por ciento de las casas habitación disponibles actualmente. Si hoy en día existen más de 22.8 millones de viviendas particulares en el país, esta cifra se elevará a:

“ 32.3 millones en el año 2010 y

“ 41.4 millones en el 2020.

De esta manera, será necesario edificar cada año:

“ 137 mil viviendas en el estado de México,

“ 56 mil en Jalisco,

“ 52 mil en Guanajuato,

“ 49 mil en Veracruz y Puebla,

“ 36 mil en el Distrito Federal y

“ 33 mil en Nuevo León.

Actualmente, en esas siete entidades se encuentra localizada el 49.6 por ciento de la infraestructura habitacional del país, es decir, 11.3 millones de viviendas particulares. En este sentido, se prevé que para el 2010 en esos mismos estados se localizará alrededor de 47.8 por ciento del total de viviendas particulares-de un total de 49 millones-.

4.3. EMPLEO.

Como se destaca en el PND 2000-2006, el grupo de población de 15 a 64 años de edad continuará aumentando su peso relativo en los próximos años, hecho que significa, por un lado, una gran oportunidad para incrementar el potencial productivo del país y, por otro, un enorme desafío en términos de los nuevos puestos de trabajo que deberán generarse. De este modo, la dinámica poblacional ofrece un conjunto de retos y oportunidades que al enfrentarse de forma adecuada y responsable permitirán aumentar la capacidad de creación de riqueza en la economía mexicana³⁶.

Satisfacer estos retos en materia de empleo implica importantes esfuerzos en lo que se refiere a la acumulación de capital físico y humano, y plantea la necesidad de impulsar el ahorro interno público y privado, así como de instrumentar un ambicioso paquete de reformas estructurales que permitan abrir nuevas oportunidades de inversión, incrementar la productividad y detonar un mayor crecimiento en el futuro. Únicamente generando mayor ahorro interno en combinación con dichas reformas se logrará alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido³⁷.

El PND plantea una agenda de reformas estructurales que busca crear un entorno legal y económico que facilite la participación competitiva del sector privado en los procesos productivos, que disminuya notablemente la actividad de la economía informal y que fomente, mediante un impulso educativo y una mayor incorporación de nuevas tecnologías, un incremento sostenible en el acervo de capital físico y humano³⁸.

Dos procesos complementarios originarán un acelerado aumento de la demanda de empleo en el corto y mediano plazos: por un lado, la inercia del rápido crecimiento demográfico del pasado, que se traducirá en significativos incrementos de la población en edades de trabajar; por el otro, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral.

³⁶ Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2002-2006, p. 79.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., p. 81.

4.3.1. SITUACIÓN ACTUAL.

El crecimiento económico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tenía como objetivo principal generar los empleos que demanda la población económicamente activa que cada año representa algo menos que un millón de personas buscan incorporarse al mercado laboral (ver gráfica 2).

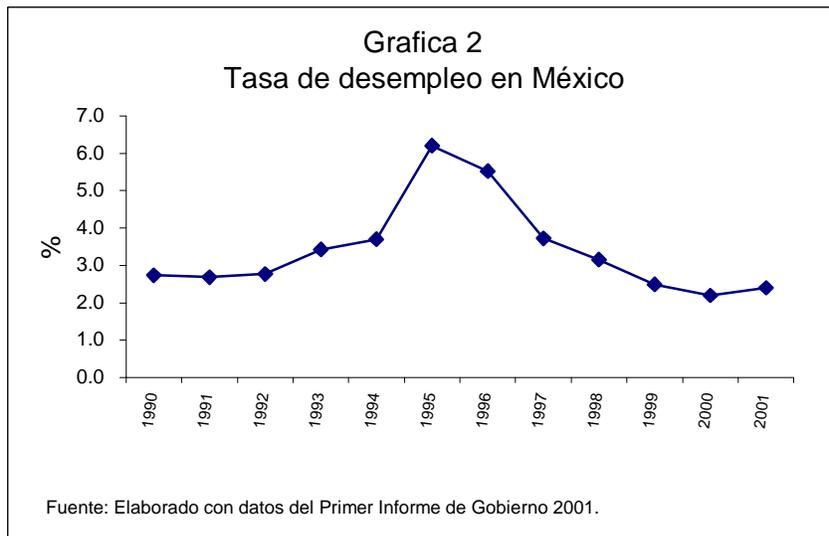
La situación del empleo en México, se ha caracterizado por una tendencia al desempleo abierto, junto con un problema sustancial de subocupación y pobreza de grandes sectores de la población, todo ello en el marco de la globalización y apertura económica que hace más dependientes a nuestras economías a crisis externas.

Cifras del último informe de gobierno de Ernesto Zedillo, señalan que en los seis años de su administración se generaron tan solo 2.8 millones de nuevos empleos, que comparado con la demanda de aproximadamente 7.8 millones de empleos para este mismo lapso da como resultado un déficit de 5 millones de nuevos puestos de trabajo³⁹.

Considerando estas cifras, queda claro que la meta contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se apostó a crear 1 millón de nuevos empleos cada año no se llevó a cabo. Los factores más significativos para el incumplimiento de la meta establecida para la creación de nuevos empleos destaca los siguientes: 1) el aumento de la población económicamente activa. 2) un crecimiento económico insuficiente para que el aparato productivo generara los empleos que necesarios. 3) falta de políticas que dieran un impulso verdadero al desarrollo tecnológico que impacte positivamente al aparato productivo y a su capacidad de generar empleos. 4) Dependencia de la economía a factores externos principalmente asociados a la economía de EE.UU.

Los resultados de la presente administración no son nada favorables en comparación con los de la administración anterior, factores internos y externos similares a los arriba señalados han afectado el crecimiento e impedido el despegue de la economía, y en consecuencia la creación de empleos y bienestar a la población en general.

³⁹ Sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo. 2000.



Los datos recientes sobre el desempleo en nuestro país muestran que durante el tercer año de gobierno de la actual administración, la expectativa en cuanto a generación de empleos enfrentó un severo retroceso. Como por ejemplo, según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se han perdido 569,885 empleos. Aunado a este indicador el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportó que el desempleo se ubicó en 3.52% durante julio, la tasa más alta en los últimos cinco años. Esto significa que 1.46 millones de personas de la población económicamente activa (PEA) estaban desocupados, 257 mil más que en el 2002⁴⁰.

4.3.2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA FUTURA DEL EMPLEO.

Dos procesos complementarios originarán un acelerado aumento de la demanda de empleo en el corto y mediano plazos: por un lado, la inercia del rápido crecimiento demográfico del pasado, que se traducirá en significativos incrementos de la población en edades de trabajar; por el otro, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral.

⁴⁰ <http://mx.news.yahoo.com/030828/40/1333w.html>

Es decir, la transformación en la estructura por edades propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laboral (entre 15 y 64), lo que abrirá durante las próximas tres décadas una “ventana de oportunidad transitoria” o “bono demográfico”, al aumentar más rápidamente la población en edad laboral que la población dependiente⁴¹.

El bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si se logra crear los empleos necesarios, al propiciar una mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos. Sin embargo, la ventana de oportunidad empezará a cerrarse a medida que se intensifiquen las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico. El eficaz aprovechamiento de esta ventana de oportunidad podría contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro y más inversión⁴².

Respecto al empleo, cabría señalar que en cada uno de los próximos 13 años ingresarán al mercado de trabajo alrededor de un millón de mexicanos más; así el número de empleos que la economía debiera generar adicionalmente a partir de 1998 para satisfacer la demanda de largo plazo (30 años) tendrá que alcanzar la cantidad de 26.8 millones de empleos⁴³.

Cuadro 1							
Población económicamente activa total por sexo y grupo de edad a nivel nacional, 1980-2000							
Tasa media de crecimiento anual							
Concepto	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2003	2000-2005	2005-2010
Población total	2.30	1.90	1.88	1.60	1.53	1.34	0.95
PEA Total	3.80	3.80	3.10	3.40	2.67	2.57	2.13
Hombres	3.30	3.20	2.50	2.48	2.38	2.32	1.99
Mujeres	5.10	5.40	4.20	5.29	3.21	3.02	2.38

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de La economía mexicana en cifras de NAFIN 1995 y de Proyecciones de PEA de la CONAPO.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. México, p. 22

⁴² Ibid.

⁴³ Proyecciones de la población nacional 1995-2050, p. 59

Cabe destacar que para tomar ventaja de esta oportunidad es necesario crear las plazas de trabajo suficientes para que esta población pueda integrarse a la actividad productiva y mantenga una fuente de ingresos que le permita destinar recursos a instrumentos de ahorro. De ahí que el punto de partida sea la propia dinámica poblacional y la necesidad de crear las fuentes de empleo requeridas mediante un fuerte impulso al ahorro, la inversión y la productividad⁴⁴.

Vista esta problemática de una manera más puntual, se prevé que en las tres siguientes décadas, la población en edades laborales continuará aumentando su tamaño y con ello se incrementará el potencial productivo y de creación de riqueza de nuestro país. Estimaciones del CONAPO para la creación de empleos nos ofrecen las siguientes cifras:⁴⁵

El número de personas en edad laboral alcanzará:

- 75 millones en 2010;
- 88 millones en 2030.

El número de nuevos demandantes de empleo seguirá una tendencia decreciente:

- 1.2 millones entre 2000 y 2005;
- 1.1 millones de 2005 a 2010;
- menos de un millón entre 2010 y 2015;
- 800 mil por año a partir de 2020;
- 500 mil en 2030.

La población económicamente activa, que actualmente representa poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a:

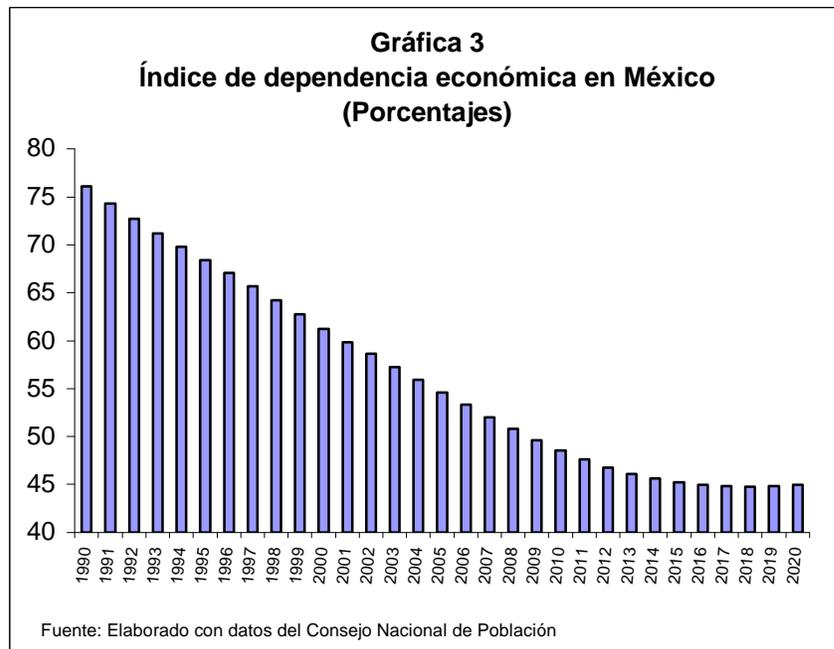
- casi 55 millones en 2010;
- cerca de 69 millones en 2030.

⁴⁴ PRONAFIDE, p. 95

⁴⁵ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000.htm>

Por otro lado, el CONAPO establece que de no avanzar en la creación de empleos en la cantidad y la calidad requeridos, México seguirá experimentando una cuantiosa emigración de trabajadores al vecino país del norte. Si hoy residen en los Estados Unidos alrededor de 8.5 millones de personas nacidas en México, en los próximos veinte o treinta años veremos duplicar el tamaño de esta población.

La razón de dependencia es la relación existente entre la población menor de 15 años y la mayor de 64 con respecto a la población en edades laborales (15 a 64 años). Este indicador puede descomponerse en dos: la dependencia juvenil y la de la tercera edad. La razón de dependencia total deriva de la suma de ambos indicadores.



Conforme avanza la transición demográfica tiende a reducirse la razón de dependencia de los menores y adolescentes y se abre la posibilidad de apuntalar el ahorro y la inversión para propiciar un incremento de los ingresos en los periodos subsiguientes. Esto sucede siempre y cuando la sociedad sea capaz de aprovechar el potencial productivo de las personas en edad de trabajar.

En una etapa más avanzada de la transición demográfica, la razón de dependencia comenzará a elevarse de nueva cuenta, como consecuencia del creciente peso relativo de la población de la tercera edad.⁴⁶

⁴⁶ Op. Cit.

4.4. SALUD.

La transición que experimenta México en materia de salud se caracteriza por el traslape de dos desafíos: el rezago en salud y los riesgos emergentes. En las últimas décadas del siglo XX se produjo en el país un aumento de las enfermedades no transmisibles (enfermedades cardiovasculares, cáncer, padecimientos mentales, adicciones) y las lesiones, lo que refleja un incremento en los riesgos asociados a la industrialización y la urbanización. A esto hay que agregar el surgimiento de nuevas infecciones –de manera muy notable el SIDA–, el resurgimiento de infecciones que parecían controladas –como la tuberculosis, el paludismo, el cólera y el dengue– y la aparición de padecimientos relacionados con la contaminación ambiental⁴⁷

Al mismo tiempo, las infecciones comunes y las enfermedades de la nutrición y de la reproducción –que en conjunto conforman el rezago en salud– siguen representando una carga inaceptable para un país de ingresos medios como México. Este rezago en salud se concentra en las poblaciones más pobres y es el principal responsable de uno de los rasgos distintivos de nuestra transición epidemiológica: la desigualdad. Los daños a la salud en México siguen siendo mayores en el medio rural que en las zonas urbanas, en las entidades del sur del país que en los estados del norte, y en las familias de menores ingresos, sobre todo las familias indígenas, que en los hogares con mayores recursos

Otro grave problema lo es sin duda el desabastecimiento de medicamentos y el equipo inadecuado y obsoleto en los hospitales. Otro indicador de problemas de calidad es la falta de certificación de las unidades de salud. Por último, los problemas financieros relacionados con la atención de la salud representan ya una seria carga para la población. Este complejo reto se debe en parte al aumento de los costos de la atención. Más importante aún es el hecho de que 52 por ciento de los gastos totales en salud se cubren directamente con recursos del bolsillo de las familias al momento de

⁴⁷ Programa Nacional de Salud, 2001-2006. p.18.

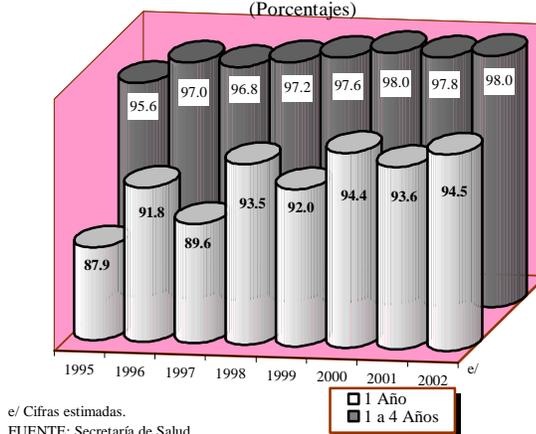
utilizar los servicios de salud. En Colombia, en contraste, este gasto representa 25 por ciento del total y en Gran Bretaña apenas abanza el tres por ciento.⁴⁸

Dado que siempre existe un elemento irreductible de incertidumbre en la pérdida de la salud, el gasto de bolsillo expone a las familias al riesgo de enfrentar gastos catastróficos por atender su salud. Las cifras disponibles más conservadoras nos indican que cada año alrededor de dos millones de hogares mexicanos se ven obligados a utilizar más de 30 por ciento de su ingreso disponible en la atención de sus necesidades de salud. Estos gastos catastróficos son una causa frecuente de empobrecimiento.

4.4.1. RESULTADOS EN MATERIA DE SALUD.

En materia de salud pública la expectativa de vida sigue aumentando, ahora se sitúa en 76 años como resultado de la paulatina erradicación de enfermedades infecciosas y del avance en el tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas. México tiene el esquema de vacunación más completo de América Latina, por el total de vacunas que lo componen y por su cobertura (ver gráfica 1) que integra además de niños menores de cuatro años, a adolescentes, adultos y adultos mayores.

Gráfica 1
COBERTURA DE VACUNACIÓN DEL ESQUEMA BÁSICO,
1995-2002
(Porcentajes)



⁴⁸ Idem. p. 19.

A través de las acciones de vacunación en México se ha logrado erradicar la poliomielitis desde 1990, eliminar la difteria desde 1991 y el control epidemiológico del sarampión, al no presentarse en nuestro país ningún caso de sarampión autóctono desde hace dos años.

Se elaboró el Programa de Acción de Salud Reproductiva, en donde se definen las estrategias para contribuir a que los mexicanos disfruten de una vida sexual, reproductiva y pos-reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, con absoluto respeto a sus derechos y a su libre decisión, con particular énfasis en las áreas rurales y urbano-marginadas, así como en las comunidades indígenas y la población adolescente.

En cuanto a la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos, nuestro país se ubica en el cuarto lugar de América Latina y el Caribe, ya que de un total de 21 países, sólo es superado por Brasil, Costa Rica y Colombia.

La tasa global de fecundidad se redujo de 2.4 hijos por mujer en el año 2000, a 2.27 en 2002 y la tasa de crecimiento natural de la población descendió a 1.63 por ciento.⁴⁹

En el año 2002 se estima un total de casi 10 millones de usuarias activas de planificación familiar, en todo el país, lo que representa una cobertura del 71.8 por ciento del total de las mujeres en edad fértil y un incremento de más de 186 mil usuarias respecto al año anterior.⁵⁰

En México los rezagos en salud se presentan principalmente en los menores de cinco años y en las mujeres en edad reproductiva, y se concentran en mayor medida entre la población pobre de cuatro estados del país: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Los daños a la salud que más afectan a estos grupos son: desnutrición, anemia, parasitosis, diarrea, infecciones respiratorias, tuberculosis, cáncer cérvico-uterino y mortalidad materna.⁵¹

⁴⁹2º Informe de Gobierno p. 78.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Op. Cit. Programa Nacional de Salud. p 89.

Las principales causas de muerte han cambiado. Las enfermedades transmisibles y los padecimientos ligados a la reproducción, que ocupaban los primeros sitios en el cuadro de causas de mortalidad, han sido desplazados por las enfermedades no transmisibles y las lesiones. Entre 1950 y 2000 el porcentaje de defunciones debido a infecciones intestinales disminuyó 14 veces (14.3 a 1%), mientras que las muertes por enfermedades del corazón cuadruplicaron su participación (4 a 16%).⁵²

En el siguiente cuadro también se observa que entre 1950 y 2000 la mortalidad bajó casi siete veces en la infancia, dos y media veces en los hombres adultos y casi cuatro veces en las mujeres adultas. También se observa que en 1950 una de cada dos muertes se debía a enfermedades propias del rezago epidemiológico, mientras que en la actualidad estas causas provocan sólo una de cada siete defunciones.

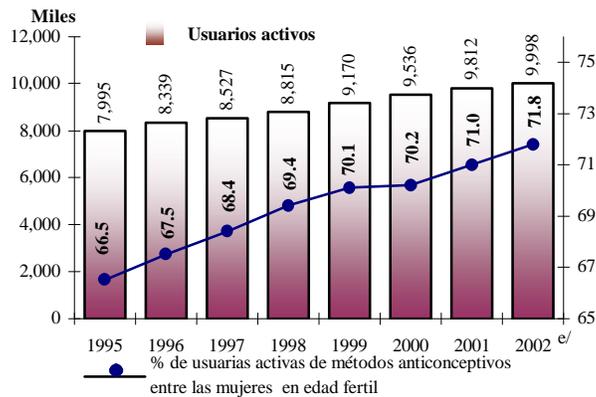
Hasta hace poco, las evaluaciones de las condiciones de salud de una población se basaban exclusivamente en los datos de mortalidad. Sin embargo, una cantidad importante de los daños a la salud no se traducen en muerte sino en discapacidad producida por las enfermedades y lesiones.

Cuadro 1								
INDICADORES DE MORTALIDAD PARA MEXICO, 1950-2025								
Indicadores de mortalidad	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2025
Esperanza de vida al nacer (años)	49.6	57.9	61.7	67.0	71.4	75.3	78.1	81.2
Mortalidad en la infancia (0-4 años)*	167	109	98	54	36	28	19	12
Hombres adultos (15-59 años)*	380	292	257	246	186	158	122	100
Mujeres adultas (15-59 años)*	319	235	193	145	107	91	66	50
Mortalidad todas las causas*	16.0	11.5	10.0	6.7	5.0	4.5	4.2	5.0
Enfermedades transmisibles de la nutrición y de la reproducción**	49.8	46.3	57.3	34.4	26.2	14.0	12.5	10.1
Enfermedades no transmisibles**	43.7	47.1	34.7	49.8	59.8	73.3	73.0	77.8
Lesiones accidentales e intencionales**	6.2	6.5	10.6	15.7	13.9	12.7	12.5	12.1
* Por 1000, calculado con base en tablas de mortalidad								
** Por ciento								
Fuente: Estimaciones basadas en CONAPO Y OMS								

⁵² Op. Cit. Programa Nacional de Salud p. 52.

PLANIFICACIÓN FAMILIAR, 1995-2002

Gráfica 2



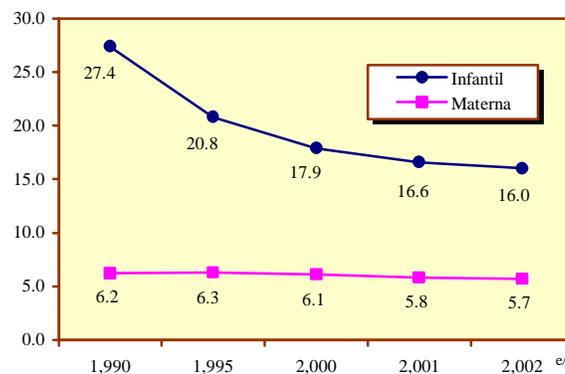
e/ Cifras estimadas.

FUENTE: Secretaría de Salud.

La mortalidad de niños menores de cinco años ha disminuido de manera importante, sobre todo la registrada por enfermedades dárreicas, respiratorias y de la nutrición, al pasar del periodo 2000 a 2002 de 23.2 a 17.9, de 39.4 a 28.5, y de 11.2 a 9.2 por ciento, respectivamente.

Gráfica 3

TASAS DE MORTALIDAD, 1990-2002



e/ Cifras estimadas.

FUENTE: Secretaría de Salud.

El Sistema Universal de Salud continuó otorgando servicios básicos de salud a la población sin seguridad social, con mayor grado de pobreza y que vive en zonas dispersas y marginadas del país. Para su atención, se fortalecieron los programas de Ampliación de Cobertura (PAC) y de Desarrollo Humano Oportunidades

(OPORTUNIDADES), antes PROGRESA, apoyados por el Programa de Cirugía Extramuros; además de los programas de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES), de Salud para Pueblos Indígenas, *ye-Salud*.

4.4.2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DEMANDA DE SALUD.

Para lograr los anteriores resultados el sistema de salud mexicano cuenta con una infraestructura que si bien es insuficiente para dar una cobertura completa a la población se han dado los resultados suficientes para incidir en el crecimiento de la población, sobre todo en lo que toca al comportamiento de dos importantes eventos: fecundidad y mortalidad. La primera con la aplicación de políticas de planificación familiar que han permitido una disminución en el número de hijos por mujer y el segundo en donde se ha observado aumento a la esperanza de vida al nacer, debido a la atención oportuna de los servicios médicos.

Para continuar con este desarrollo, una de las perspectivas futuras de la demanda de salud se pueden analizar desde diversos ángulos; uno de ellos es el relativo al número de médicos y enfermeras necesario para satisfacer la demanda. En cualquiera de las situaciones extremas de crecimiento demográfico, el número de médicos y enfermeras habrá de incrementarse significativamente⁵³.

La gran mayoría de estos profesionales se dedicará a atender las necesidades de la salud de niños, jóvenes y adultos, aunque gradualmente el proceso de envejecimiento demográfico obligará a reasignar recursos humanos y materiales para atender las demandas provenientes de la tercera edad. El proceso de envejecimiento de la población va acompañado de un número cada vez mayor de personas que presentan algunos rasgos indicativos de deterioro funcional, ya sea en actividades básicas o de movilidad en el interior o al exterior de la vivienda⁵⁴.

⁵³Proyecciones de la población nacional 1995-2050, CONAPO México
<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/1999/PDF/99005.pdf>

⁵⁴ Ibid.

Si mantenemos constantes esas proporciones de personas de a tercera edad con algún tipo de deterioro funcional, el número de personas envejecidas que presentarían impedimentos físicos o mentales ascendería de 1.7 millones en 1995 a 2.0 millones en 2000, 3.0 millones en 2010, 7.3 millones en 2030 y 15.1 millones en 2050, de acuerdo con la proyección "programática". Estas previsiones sugieren la necesidad de iniciar programas de capacitación de personas dedicadas al cuidado de ancianos que padezcan de deterioro funcional, y cuyo número posiblemente represente algunos miles adicionales al de médicos y enfermeras previsto para 2050. Asimismo, la creciente presencia de viejos en la sociedad promoverá un cambio paulatino en el perfil del gremio de los médicos: cada vez habrá más cardiólogos, oncólogos, geriatras y gerontólogos y menos obstetras y pediatras⁵⁵.

Cuadro 2

RECURSOS MATERIALES^{1/}

Año	Camas censales	Consultorios	Quirófanos	Laboratorios de Análisis Clínicos	Promedio de habitantes por medico	Promedio de habitantes por enfermeras	Promedio de habitantes por camas censales	Promedio de habitantes por consultorios	Promedio de habitantes por Quirófanos	Promedio de habitantes por Laboratorios de Análisis Clínicos
1990	63,122	34,724	1,825	1,649	934.0	642	1,328	2,414	45,930	50,832
1991	65,141	36,062	2,012	1,252	884.7	613	1,312	2,370	42,480	68,266
1992	66,414	37,249	2,123	1,350	879.2	608	1,312	2,339	41,033	64,529
1993	65,953	38,674	2,157	1,374	869.1	605	1,346	2,295	41,147	64,596
1994	66,692	40,599	2,234	1,442	845.5	594	1,355	2,226	40,459	62,681
1995	67,565	41,769	2,250	1,498	830.0	589	1,362	2,202	40,885	61,410
1996	67,997	42,747	2,266	1,513	819.8	585	1,376	2,189	41,294	61,845
1997	70,367	45,536	2,385	1,602	784.2	580	1,352	2,089	39,886	59,380
1998	72,912	46,836	2,511	1,690	761.9	559	1,326	2,064	38,490	57,189
1999	73,701	47,973	2,568	1,727	761.0	551	1,331	2,046	38,214	56,822
2000	74,445	49,989	2,624	1,779	731.3	537	1,338	1,992	37,951	55,977
2001	75,549	50,673	2,667	1,808	730.9	560	1,337	1,993	37,869	55,862
2002	77,077	51,698	2,721	1,845	730.0	570	1,337	1,993	37,869	55,862
2003 e/	77,917	52,261	2,751	1,865	729.0	557	1,336	1,992	37,869	55,862
2004 e/	78,732	52,808	2,779	1,884	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2005 e/	79,526	53,341	2,807	1,903	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2006 e/	80,304	53,862	2,835	1,922	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2007 e/	81,066	54,373	2,862	1,940	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2008 e/	81,814	54,875	2,888	1,958	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2009 e/	82,550	55,369	2,914	1,976	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862
2010 e/	83,292	55,867	2,940	1,993	729.0	556	1,336	1,992	37,869	55,862

1/ Sólo incluye información de instituciones de competencia federal.

2/ incluye el personal en contacto directo con el paciente y el personal medico en otras labores.

3/ incluye enfermeras auxiliares, generales especializadas y otras.

e/ estimación propia

Nota: para las estimaciones, se utilizaron las proyecciones de población nacional que se encuentran en la página de Internet del ONAPO en la dirección: (http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html), para lo cual se mantuvo constante los promedios de Médicos, enfermeras, etc. Que estaban disponibles en el año de 2002.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo del primer y segundo informe de gobierno de Vicente Fox Quesada.

⁵⁵ Ibid.

Cifras Consejo Nacional de Población⁵⁶ nos indican lo siguiente: que para atender a una población en constante crecimiento en la actualidad el sistema nacional de salud cuenta con cerca de 17 600 hospitales, clínicas y centros de salud, que son atendidos por 128 mil médicos y 176 mil enfermeras.

Si tan sólo se mantuviera constante el actual número de médicos por cada mil habitantes, en las próximas décadas el sistema nacional de salud requerirá alrededor de:

“ 129 mil médicos en el año 2000, (ver cuadro 3)

“ 146 mil en el 2010 y

“ 167 mil en el 2030.

Es decir, 17 mil médicos más en la primera década del siglo XXI, y 21 mil médicos adicionales en las dos décadas siguientes.

Asimismo, se prevé que para cumplir con la recomendación internacional de tres enfermeras por cada médico se necesitarán:

“ 437 mil enfermeras en el año 2010 y

“ 502 mil enfermeras en el 2030.

Es decir, 187 mil más en la primera década y alrededor de 65 mil en los dos siguientes decenios.

El esfuerzo que el sector salud deberá desplegar en los próximos años será muy considerable si el país aspira a incrementar de manera significativa el número de médicos por cada mil habitantes y distribuirlos mejor en el territorio nacional.

⁵⁶ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000.htm>

Cuadro 3
Recursos humanos para salud de acuerdo a las tres hipótesis de variación futura del crecimiento demográfico, 1995-2050

Año	médicos			enfermeras			total		
	crecimiento mínimo	crecimiento programático	crecimiento máximo	crecimiento mínimo	crecimiento programático	crecimiento máximo	crecimiento mínimo	crecimiento programático	crecimiento máximo
1995	119,433	119,433	119,433	168,169	168,169	168,602	287,602	287,602	288,035
2000	129,165	129,288	129,770	250,651	250,651	251,586	379,816	379,939	381,356
2005	137,518	138,018	140,266	339,580	340,815	346,366	477,098	478,833	486,632
2010	144,593	145,710	150,572	433,779	437,130	451,716	578,372	582,840	602,288
2020	155473	158532	169486	466419	475596	508458	621,892	634,128	677,944
2030	161589	167387	184662	484767	502161	553986	646,356	669,548	738,648
2040	162551	171608	193927	487653	514824	581781	650,204	686,432	775,708
2050	158391	170856	197572	475173	512478	592716	633,564	683,334	790,288

Fuente: Elaborado con base a datos de CONAPO, y Anexo Estadístico del 2° Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada

5. SEGURIDAD SOCIAL.

La seguridad social es el pilar fundamental del compromiso que tiene el Estado con los trabajadores. En conjunto, provee servicios de salud a las familias, cuidado y educación a hijos de trabajadoras, ahorro para el retiro por edad o incapacidad, protección contra riesgos de trabajo, subsidio a la maternidad, compensaciones a los incapacitados y apoyo a las actividades sociales para el mejoramiento del nivel de vida. Para otorgar estos servicios en México existen distintos organismos encargados de brindar seguridad social, entre los que destacan: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Es por ello que resulta importante tener una visión del futuro sobre los servicios que se ofrecen, así como el impacto que tendrá el crecimiento de la población en los principales sistemas de seguridad social, para ello, se realizará un breve diagnóstico de la situación en que se encuentran actualmente estas instituciones y la cobertura que atienden, con el objeto de establecer algunas tendencias sobre los requerimientos futuros, sobre todo, en los aspectos relacionados con salud y las pensiones.

Los cambios demográficos, como se ha reiterado, son derivados de las políticas poblacionales instrumentadas y que ocasionan un fuerte impacto en la política social en general y en los puntos centrales de la seguridad social de nuestro país. Los progresos en aspectos como la fecundidad y la mortalidad han generado la incertidumbre sobre la capacidad de que la sociedad pueda generar los recursos suficientes para hacerles frente y satisfacer las demandas de una población con una esperanza de vida más amplia y como consecuencia de un envejecimiento cada vez mayor, de ahí la importancia de la seguridad social en nuestro país y los retos que se tienen que resolver para atenderla.

Con el objeto de ofrecer un panorama general de las dos principales instituciones de la seguridad social se presenta algunos indicadores generales de la situación que tienen tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, así como de los retos que tendrían durante los próximos años para garantizar la seguridad social a los mexicanos.

5.1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).

Las prestaciones de servicios médicos y protección económica y social que proporcionan el Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen un mandato legal derivado del Artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Su misión es ser el seguro social para todos los trabajadores de México y sus familias.
2. El IMSS hace múltiples tareas para cumplir esa misión principal, pero históricamente y hacia el futuro, su éxito se juzga por su capacidad de estabilizar los niveles de vida de la población con relación a tres conjuntos principales de riesgos: de gasto en salud; de ingreso en el retiro, la invalidez y la muerte; y de pérdida de empleo para mujeres trabajadoras embarazadas y con niños pequeños.

Adicionalmente, el Instituto tiene un mandato de Ley para ofrecer diversas prestaciones sociales a sus derechohabientes. El Artículo 2. de la Ley del IMSS, establece que: La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso. El Seguro Social de acuerdo con el artículo 4° de esta ley “es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional...”

A) POBLACIÓN DERECHOHABIENTE.

En el año de 1943, el número de derechohabientes era de 355 mil, cifra que se triplicó en tan sólo seis años para 1950 era de casi un millón de entre los 27.5 millones de mexicanos de ese tiempo. En las siguientes tres décadas, este número siguió creciendo con rapidez.¹ Para diciembre de 2002 esta cifra era poco más de 46 millones de personas.²

¹ Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social. 2002 p. 66.

² 2° Informe de Ejecución 2002. p. 93.

En ese mismo año, del total de derechohabientes, el 33.6 por ciento lo conforman asegurados (permanentes y eventuales); 58.2 por ciento familiares de asegurados; y el 8.2 por ciento restante corresponde a pensionados y sus familiares. Al comparar el total de los derechohabientes con la población total del país, se tiene un índice de cobertura de 44.9 por ciento.

CUADRO 1

POBLACIÓN DERECHOHABIENTE EN EL IMSS							
(Miles de personas)							
Año	Total derechohabientes	Asegurados permanentes y eventuales IMSS	Familiares de asegurados	Pensionados	Jubilados	Familiares de pensionados y jubilados IMSS	municipios con servicio de IMSS
1980	24125	6369	17019	487		250	1234
1985	31528	8132	21963	838		595	1426
1990	38575	10764	25674	1174	37	963	1519
1991	38953	11333	25392	1218	40	1009	1523
1992	37465	11369	23755	1259	45	1083	1527
1993	36737	11317	22884	1352	50	1184	1527
1994	36554	11561	22299	1433	52	1261	1528
1995	34324	10932	20533	1522	56	1337	1531
1996	37261	11895	22366	1603	59	1397	1546
1997	39462	12714	23613	1681	62	1455	1549
1998	41942	13611	25095	1735	66	1501	1549
1999	44557	14560	26649	1797	71	1551	1549
2000	46534	15240	27822	1861	76	1611	1549
2001	45872	15130	27098	1951	84	1692	1549
2002	46198	15516	26886	2036	95	1766	1549

1/ Debido al redondeo de cifras la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

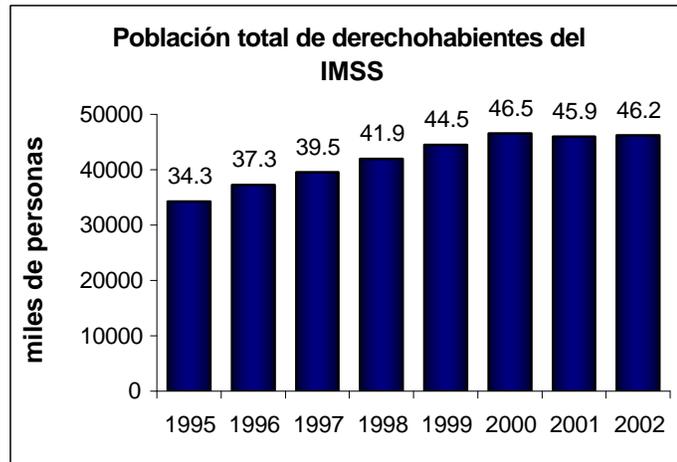
2/ Los jubilados del IMSS no están contemplados en la población derechohabientes

3/ Comprende municipios que cuentan al menos con una unidad de servicios médicos. Incorpora 14 delegaciones políticas del Distrito Federal.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002

Uno de los principales factores en el aumento de la población derechohabiente es el incremento en la población de edades avanzadas que comenzó a observarse a partir de 1980 cuando empieza a crecer a tasas cercanas al 3 por ciento anual, registrándose. De acuerdo a las proyecciones nacionales más recientes, la participación porcentual de la población de 60 años y más cobrará mayor importancia para las siguientes décadas, y de representar el 7.1 por ciento de la población total nacional en la actualidad, pasará en 2010 a constituir el 8.7 por ciento, en 2030 el 17.2 y en 2050 el 27.72 por ciento.

GRÁFICA 1



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002

La proporción cada vez mayor de adultos en edad avanzada respecto a la población total tiene dos grandes implicaciones para el Instituto. Por un lado, obliga a la organización de los servicios médicos a ser más dinámica y flexible, para que cuente con la infraestructura necesaria para responder a los cambios de una población más heterogénea, especialmente frente al costo creciente de atender a la población mayor de 65 años.

El IMSS protege a más de la mitad de adultos mayores que habitan en el territorio nacional; de esta población derechohabiente 52 por ciento es beneficiaria y el 36 por ciento jubilada o pensionada. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2000, el 75 por ciento de la población de más de 60 años que acude más frecuentemente a recibir un servicio médico, en primer lugar va al IMSS, en segundo lugar asiste a consultar servicios médicos privados, o bien no acude a ningún servicio³, sobra decir la importancia que tiene el IMSS para este sector de la población.

Sólo uno de cada cinco adultos mayores cuenta con una pensión, y en las tres cuartas partes de ellos se deriva de una relación laboral. El Instituto registró en el 2002 una población de 1.6 millones de pensionados por cesantía y vejez, que representa el 23 por ciento de la población adulta mayor. De la población discapacitada que habita en

³ Op Cit. Informe al Ejecutivo Federal... p. 39.

México, el 28 por ciento cuenta con 60 años y más, y representa la tercera parte de la población adulta mayor.

En el año 2000 el Instituto proporcionó servicios médicos y prestaciones económicas a 4.2 millones de derechohabientes adultos mayores que constituían el 82.9 por ciento de la población mayor de edad de México que contaba con algún esquema de aseguramiento en el periodo de 1996 a 2000, la población derechohabiente del IMSS observó un crecimiento de 16.4 puntos porcentuales, principalmente en los grupos de edad de 60 a 64 años y de 70 a 74 años.

B) SERVICIOS OTORGADOS

Cabe señalar que el Instituto otorga otros servicios igual de importantes como son el servicio de guarderías, velatorios, servicios recreativos, tiendas a sus derechohabientes, etc., sin embargo, en este apartado solamente destacaremos los más los servicios en el área de la salud y las pensiones, no obstante, es necesario dejar señalado que todas las prestaciones que se otorgan tendrán un impacto considerable debido al crecimiento de la población. Los servicios ambulatorios y hospitalarios que da el Instituto han contribuido a reducir la mortalidad de los adultos. Como se puede observar en el cuadro 2, de 1980 a la fecha se ha rebasado de las cien millones de consultas médicas y ocurren alrededor de dos millones de egresos hospitalarios, de los que 1.4 millones corresponden a intervenciones quirúrgicas⁴.

La proporción de consultas y egresos hospitalarios en la población derechohabiente se modifica con la edad, población que además demanda más servicios de salud.

En el caso de la consulta externa de medicina familiar, podemos que aumentó la demanda de servicios cuatro veces en los últimos quince años. El crecimiento de la demanda es más intenso en los últimos años: en 1986 los adultos mayores de 65 años consumieron una de cada 16 consultas de medicina familiar; en 2002 ocuparon una de cada 6.5 consultas.

⁴ Op. Cit. Informe al Ejecutivo Federal... pp. 70-71.

CUADRO 2

Uso de los Servicios de Salud en el IMSS, 1944-2002									
	1944	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002
INFRAESTRUCTURA									
Unidades Medicas	16	55	419	850	1,206	1,604	1,784	1,769	1,771
Primer Nivel	10	48	335	548	1,024	1,345	1,527	1,510	1,509
Segundo Nivel	6	7	64	281	156	220	217	219	222
Tercer Nivel				21	26	39	40	40	40
Consultorios	20			4,996	8,759	11,776	14,089	14,275	14,305
Camas Censables			7,109	17,656	27,450	24,726	28,622	28,951	29,039
SERVICIOS OTORGADOS (miles)									
Consultas Otorgadas	1,120	5,995	15,748	37,428	56,568	78,694	107,396	108,131	107,799
Egresos Hospitalarios				835	1,578	1,797	1,896	1,905	1,934
Intervenciones Quirúrgicas	5	23	80	275	674	1,080	1,403	1,421	1,432
Estudios de Laboratorio.	79	725	3,048	13,262	32,430	67,803	95,869	99,998	104,784
Estudios de Rayos X	44	242	522	1,536	4,320	7,615	10,527	10,863	10,845
Sesiones de Rehabilitación.				1,115	3,315	3,968	6,090	6,506	6,771
Partos Atendidos.	1	22	92	338	532	710	649	627	600
RECURSOS HUMANOS									
Total paramédico	322	1,922	5,696	17,638	51,609	83,720	101,335	103,824	104,614
Total Médicos	441	2,128	4,725	11,709	27,482	39,772	50,927	55,842	55,183
Otras Actividades				4,371	13,939	12,023	16,840	19,541	18,727
Médicos Familiares				3,653	7,017	12,226	13,978	15,278	14,996
Especialistas.				2,907	6,526	11,227	15,464	16,767	17,160
Urgencias				778		2,791	3,921	2,439	2,483
Dental						1,505	1,758	1,817	1,817

Fuente: IMSS . Informe al Ejecutivo Federal

Por otro lado, estos cambios en la composición de la demanda por servicios médicos tienen fuertes implicaciones financieras, ya que en general los tratamientos para los adultos son más costosos.

c) SITUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

Por su propia naturaleza, el Instituto está encargado de la protección de una gran parte de las personas con discapacidad en el país, ya que todas aquellas que habiendo sido aseguradas sufren de un accidente o enfermedad que las inhabilita para el trabajo, haya sido la causa laboral o no laboral, tienen derecho a una pensión y al tratamiento médico por el resto de su vida.

De 1991 a 2002 el número de casos de pensiones vigentes de invalidez y riesgos de trabajo crecieron en 2.3 y 5.1% anual, respectivamente, en comparación con un crecimiento de 4.8% en el número total de pensiones. Dentro de este periodo parece distinguirse un cambio estructural en torno a 1997, año de entrada en vigor de la reforma legal al sistema de pensiones.⁵

Por otro lado, la gravedad de las lesiones atendidas por riesgos de trabajo se ha incrementado: en 1995 de cada 1,000 trabajadores atendidos por riesgos de trabajo 38 quedaban con una incapacidad permanente, cifra que aumentó a 48 en el 2001. Las enfermedades de trabajo en 1995 mostraban una incidencia de 3.6 por cada 10,000 trabajadores, en 1998 de 1.73, y en 2001 de 4.52.

Las pensiones de invalidez y riesgos de trabajo ascendieron a 259 mil y 140 mil al cierre de 2002 para cada uno de esos seguros.⁶ Al mes de agosto de 2002 los pensionados amparados por el IMSS, ascendieron a 1 990 498, con un costo de nómina de 28 mil millones de pesos, 3.8 y 1.3 por ciento más, respectivamente con relación a igual mes del lapso anterior. Respecto a lo programado, hubo un avance del 97.8 por ciento de pensiones y del 56.9 por ciento en los recursos ejercidos. Se estima que al final del presente ejercicio, habrá 85 mil pensionados más que en 2001.

Los pensionados en curso de pago que se enmarcan en la Ley del Seguro Social de 1973, ascendieron a 1 868 075, cantidad 2.8 por ciento mayor a la del mismo lapso del año anterior, con una erogación de 21.5 mil millones de pesos.

Las rentas vitalicias, con el modelo de cuenta individual del trabajador y de la suma asegurada, a cargo del IMSS que se fundamenta en la Ley del Seguro Social de 1997, se ubicaron en 12 125 casos, 32.4 por ciento menos que el ejercicio anterior, con un costo de 6.5 mil millones de pesos, los cuales se entregaron a 15 compañías aseguradoras bajo el concepto de monto constitutivo para el pago a los titulares de esta prestación. De julio de 1997 agosto de 2002 se registran 122 mil casos bajo este régimen.⁷

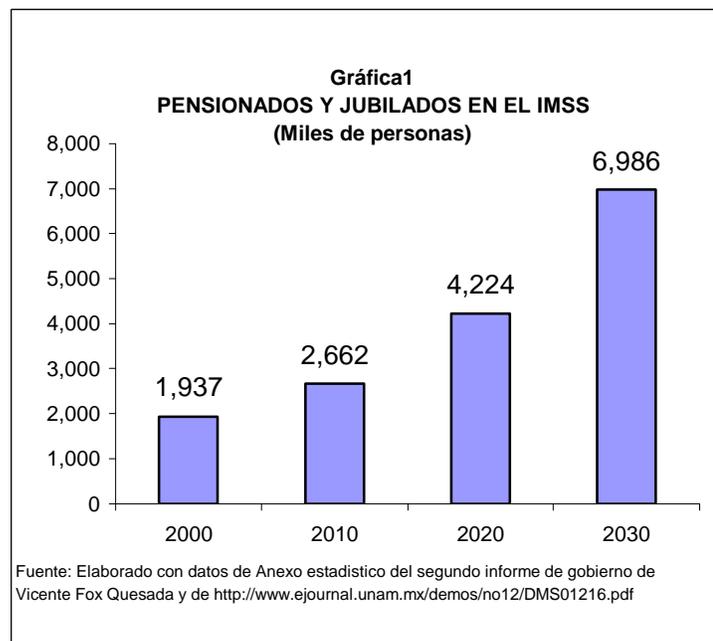
⁵ Op. Cit. Informe al Ejecutivo Federal p. 55.

⁶ Ibid.

⁷ 2º Informe de Gobierno. p. 99.

5.1.1. PERSPECTIVAS PARA EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZOS.

Los cambios en la estructura por edad de la población plantean modificaciones en las esferas social, asistencial, económica, política y cultural del país. El tránsito de una población joven a otra más “envejecida” provocará un desbalance creciente entre la población trabajadora y la de edades avanzadas. Si en la actualidad existen en el país alrededor de once adultos mayores por cada cien personas económicamente activas, en el 2030 y el 2050 la relación aumentará a 24 y 45 por cada cien, respectivamente. La dinámica de crecimiento de la población de la tercera edad pondrá de manifiesto las múltiples dificultades que será necesario enfrentar tanto para superar la cobertura limitada o el carácter estratificado de los sistemas de retiro y pensiones, como para garantizar su viabilidad financiera.



El envejecimiento trastocará los arreglos residenciales y domésticos, las relaciones sociales y familiares, así como las relaciones de género e intergeneracionales. Al cambiar los estilos de vida, el Seguro Social deberá también adecuar sus formas de atención. No se enfrentarán solamente los retos obvios por cambio en números relativos (p. ej., menos atención pediátrica y más atención geriátrica), sino que habrá necesidad de crear nuevas formas de financiamiento y

servicio (p. ej., mayores posibilidades de atención residencial, creación de espacios comunitarios para la atención). Se tendrán que modificar los esquemas de atención tradicionales, para promover esquemas con enfoques geriátricos con personal especializado en los diferentes ámbitos de atención (enfermería, medicina general y especializada, trabajo social, nutrición, odontología, etc.).

El envejecimiento de la población constituye un gran reto para el quehacer institucional, ya que debido a las cifras de derechohabencia, la mayor parte de los adultos mayores de México estarán asistidos por el IMSS. Para ello, será necesario fortalecer la creación de una infraestructura para apoyar a los miembros de la familia que prestan asistencia a las personas de edad avanzada; el desarrollo de alternativas comunitarias en apoyo a la prestación institucional; y, la promoción de programas intergeneracionales. También es necesario desarrollar modelos de atención integrales que incluyan la promoción de la salud, prevención, atención y rehabilitación a las enfermedades y cuidados de largo plazo.

Lo anterior se logrará impulsando acciones que promuevan un aumento en la expectativa de vida de la población con óptima salud y bienestar, es decir, que el incremento en la esperanza de vida de los adultos mayores vaya acompañado de años de vida saludables.⁸

Para el Instituto es de vital importancia conocer cuál será el comportamiento de la población que protege, a fin de determinar las necesidades y compromisos a los que se tendrá que enfrentar en los próximos años, y estar en posibilidad de llevar a cabo una planeación adecuada y oportuna que le permita satisfacer las demandas de la población. Se estima que de aquí al año 2020 la población derechohabiente observará una tasa de crecimiento promedio de 1.26 por ciento anual; un incremento en la edad media de derechohabientes de 31.94 a 38.41 años para hombres, y de 30.74 a 37.27 para mujeres, percibiéndose una ganancia en la esperanza de vida de 5.3 y 4.8 años, respectivamente.

⁸ Op. Cit Informe al Ejecutivo Federal P. 51

En el periodo proyectado, 2000-2020, se advierte el progresivo envejecimiento de la población derechohabiente, la cual cambiará importantemente su estructura por edades, disminuyendo la concentración que actualmente presenta en los primeros grupos de edad, y agrupando un mayor número en las edades avanzadas. La participación porcentual los mayores de 60 años se incrementarán en 6 puntos porcentuales durante el periodo, pasando de representar el 9 por ciento en 2000 a constituir el 15 por ciento en 2020.⁹

⁹ Op. Cit. Informe al Ejecutivo Federal... pp. 42-43.

5.2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE).

En el año de 1959, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para la creación del **ISSSTE**. Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre. Por lo que en enero de 1960 la nueva institución comenzó sus actividades. Como institución responsable de otorgar la seguridad social a los trabajadores del estado.

El **ISSSTE**, de acuerdo a su ley, amplió las áreas de sus servicios, cubriendo tanto prestaciones relativas a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas. Las personas protegidas por el Instituto comprenden a trabajadores al servicio de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, trabajadores de Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos.¹⁰

La prioridad de la institución es garantizar el pago del conjunto de prestaciones económicas, sociales y culturales; fortalecer las finanzas con la actualización de los esquemas de gestión para la obtención y aplicación de los recursos; coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores mediante la capacitación y la modernización de los procesos de trabajo; y definir una política crediticia que permita atender a un mayor número de trabajadores derechohabientes e incrementar los recursos disponibles para el financiamiento de los créditos hipotecarios.¹¹

5.2.1. SITUACIÓN ACTUAL.

Hasta el año 2002, el Instituto amparó a 10.3 millones de derechohabientes, lo que representó un crecimiento anual de sólo 0.7 por ciento, originado por las medidas de disciplina presupuestaria en los organismos y dependencias federales. Del total,

¹⁰ www.issste.gob.mx

¹¹ 2º Informe de Ejecución. p. 101. Presidencia de la República.

23.0 por ciento correspondió a trabajadores activos; 4.3 a pensionados, y 72.7 por ciento a los familiares de los asegurados y pensionados¹²

El número de trabajadores registrados en el ISSSTE se elevó en 0.2 por ciento con relación al ejercicio previo (2001), al ubicarse en 2.4 millones, lo que se explica básicamente por el mayor número de afiliados directos en el ámbito de los gobiernos y organismos estatales, particularmente relacionados con los servicios de educación, salud y seguridad pública. En contraste, el número de trabajadores de la administración centralizada se redujo como consecuencia de la cancelación de plazas. Por su parte, la población pensionada presentó un incremento anual de 7.5 por ciento, como consecuencia del dinamismo natural de los trabajadores jubilados por edad o tiempo de servicio, así como de la continuidad del Programa de Retiro Voluntario.

Cuadro 3 POBLACIÓN DERECHOHABIENTE EN EL ISSSTE (Miles de personas)							
Año	Total derechohabientes ¹	Asegurados permanentes y eventuales	Familiares de asegurados	Pensionados	jubilados	familiares de pensionados y jubilados ISSSTE	municipios con servicios de ISSSTE ³
1980	4,985	1,435	3,422	33	35	60	n.d.
1985	6,448	1,857	4,402	73	48	67	n.d.
1990	8,302	2,012	5,910	106	98	176	803
1991	8,507	2,019	6,079	113	105	191	806
1992	8,643	2,046	6,162	120	113	201	812
1993	8,919	2,107	6,347	128	122	215	823
1994	9,102	2,150	6,452	138	130	231	825
1995	9,246	2,180	6,541	146	136	243	822
1996	9,311	2,188	6,565	155	145	258	854
1997	9,472	2,221	6,659	163	155	274	867
1998	9,724	2,275	6,820	173	165	291	871
1999	9,897	2,304	6,910	188	179	316	876
2000	10,066	2,338	7,010	197	189	332	889
2001	10,236	2,364	7,090	214	203	354	893
2002	10,309	2,372	7,114	223	221	380	893

1/ Debido al redondeo de cifras la suma de los parciales puede no coincidir con el total.
2/ Se refiere a servidores públicos afiliados al régimen del ISSSTE.
3/ Comprende municipios que cuentan al menos con una unidad de servicios médicos Incorpora 14 delegaciones políticas del Distrito Federal.
Fuente: Elaborado con base a datos del Anexo del Segundo Informe de Gobierno y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.

A) PRESTACIONES SOCIALES OTORGADAS

Las prestaciones sociales buscan atender las necesidades básicas del servidor público y su familia, mediante las estancias de bienestar y desarrollo infantil, acciones de protección al salario, servicios turísticos y funerarios, así como servicios culturales,

¹² Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Área Desarrollo Social y Humano. p. 165.

recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental y procurar la integración familiar y social del trabajador.

En el servicio de **Estancias Infantiles** se atendieron, en el año 2002, un total de 35 290 infantes, 27 224 en las 137 estancias propias y 8 066 en las 113 de participación social, lo que significó el 102.1 por ciento respecto a lo programado y el 97.1 por ciento con relación al año anterior, debido a los recortes presupuestarios aplicados en este rubro. La capacidad instalada propia se mantuvo en 26020 lugares y en las estancias de participación social fue de 3 520; la asistencia media en las primeras fue de 15 597 y en las segundas de 4 994.

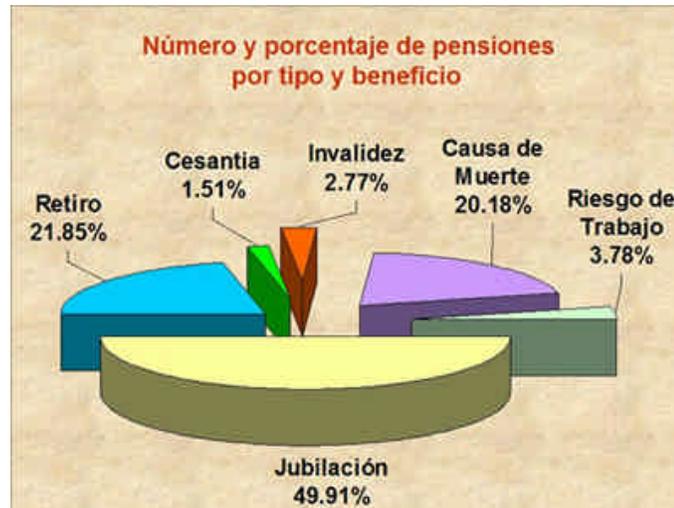
B) PRESTACIONES ECONÓMICAS

Estas tienen como objetivo complementar el salario de los trabajadores, aumentar su poder adquisitivo, coadyuvar a crear un patrimonio y garantizar una vida decorosa después de su retiro. En este rubro se agrupan las pensiones y jubilaciones ordinarias y las derivadas de riesgos de trabajo; indemnizaciones globales; créditos personales y los destinados para la adquisición de vivienda.

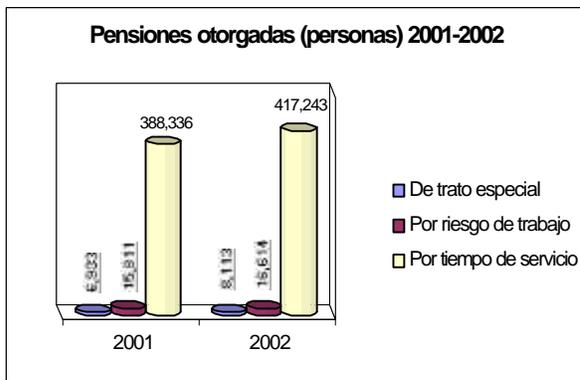
En la actualidad el ISSSTE cuenta con lo siguientes Tipos de Pensión:

- ✍ Jubilación
- ✍ Retiro por edad y tiempo de servicios
- ✍ Invalidez
- ✍ Cesantía en edad avanzada
- ✍ Viuda
- ✍ Viudo
- ✍ Viudez e hijos
- ✍ Orfandad

Al mes de Mayo del año 2002 las pensiones mas importantes para el ISSSTE se distribuían de la siguiente manera:¹³



Durante el año 2002 se otorgaron 417 243 pensiones por tiempo de servicios, 7.4 por ciento más que en el año 2001. El monto ejercido en el año ascendió a 24 028.4 millones de pesos, 15.7 por ciento real arriba delo erogado el ejercicio pasado.



Fuente: 2º Informe de Gobierno. Vicente Fox Quesada.

¹³ <http://www.issste.gob.mx/>

En materia de **riesgos de trabajo** se pagaron 16,614 pensiones, lo que generó un ejercicio de 505.5 millones de pesos, cifras que representaron el 98.6 por ciento de la meta física anual y el 94.6 por ciento de la meta financiera.

Se otorgaron 8,113 **pensiones de trato especial** con un gasto de 469.4 millones de pesos, alcanzando en ambos casos el 100 por ciento de las metas programadas para el año. Estas cifras significan el 17 por ciento más que las pensiones otorgadas el año próximo pasado y 33.7 por ciento real arriba del monto erogado en 2001, año en que se pagaron 6 933 pensiones por un importe de 334.2 millones de pesos

Respecto a los resultados alcanzados en 2001, se registró un incremento del 5.1 por ciento en el número de pensiones otorgadas y del 6.8 por ciento en términos reales en los recursos ejercidos.

Adicionalmente al pago de pensiones, se proporcionaron 982 **subsidios por enfermedades no profesionales** por un monto de 4.4 millones de pesos, mientras que en el año 2001 se cubrieron 932 con una erogación de 3.6 millones de pesos, lo que representa el 5.4 por ciento y 16.4 por ciento real más, respectivamente.

Los **gastos de funeral** ascendieron a 105.3 millones de pesos, beneficiando a 8 210 derechohabientes, cifras que representan incrementos reales de 0.5 y 8.7 por ciento, respectivamente, en comparación con las del año previo.

En el rubro de **indemnizaciones globales** se pagaron 5 740, por un importe de 104.3 millones de pesos, 14.2 y 26.8 por ciento más, de lo realizado en el año precedente.

De enero a diciembre de 2002 se otorgaron 515 616 **préstamos personales** con un importe de 5 712 millones de pesos, lo que representa el 102.9 y 101.5 por ciento de las metas física y financiera anuales, respectivamente; y en comparación al ejercicio anterior se observa una reducción del número de préstamos de 8.4 por ciento, mientras que el monto ejercido aumentó en 9.1 por ciento en términos reales, como resultado del incremento en los montos máximos de los préstamos.¹⁴

¹⁴ 2º Informe de Ejecución 2002. Presidencia de la República. p. 102-103.

5.2.2. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ISSSTE.

Resulta obvio que a medida que exista una presión hacia los servicios de seguridad social por la demanda de la población derechohabiente en crecimiento, los servicios que otorga el Instituto deberán incrementarse sustancialmente, o en su caso mantener las tasas de crecimiento actuales en todos los servicios que otorga, ello permitirá mantener la cobertura atendida evitando un colapso social.

El cambio demográfico se ha producido con gran rapidez que hoy nos encontramos a la necesidad de atender los efectos del alto crecimiento poblacional del pasado y de preparar las respuestas institucionales y sociales para encarar los desafíos presentes y futuros que representa el envejecimiento de la población, en particular, la demanda de servicios de salud y seguridad social.

En los próximos 10 años el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sólo podrá generar la tercera parte de los recursos necesarios para pagar las jubilaciones y pensiones de unos 650 mil trabajadores en retiro.

De acuerdo con las estimaciones actuariales, para el final de este sexenio podría aumentar en 231 mil el número de pensionistas, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 6.79 por ciento, es decir, un incremento de 58 por ciento entre los años 2000 y 2006.

Tan sólo en la actual administración se retirará del trabajo activo un número semejante de empleados a los que lo hicieron en los últimos 15 años. Así, los recursos que se tendrían que destinar para pensiones podrían llegar a 29 mil millones de pesos en 2006.¹⁵

Por lo anterior es inminente destinar una cuantiosa reasignación de recursos en los sistemas de seguridad social, principalmente por el incremento de jubilados y pensionados, así como a todas las demás prestaciones que atiende el ISSSTE.

15 La Jornada 28 de junio de 2002. Ángeles Cruz. "En 10 años el ISSSTE sólo generará 33.3% de recursos para pensiones".

CONSIDERACIONES GENERALES

- ? La política de población como cualquier otra política pública establecida dentro del marco legal nacional, esta obligada a renovarse pues los desafíos demográficos son cada vez más diversos, complejos y de mayor trascendencia.
- ? Se requiere reformar el marco jurídico en la materia ya que a la fecha existen algunos aspectos que pueden ser mejorados. Un ejemplo de hecho es que la Ley General de Población que contiene 157 artículos solo destina seis en relación a la reglamentación de la política demográfica nacional y la operación del CONAPO.
- ? Si bien es cierto que existen otros instrumentos jurídicos derivados como el Programa Nacional de Población, este último solo es para un período delimitado por lo que los objetivos y las acciones planteadas en muchas ocasiones no llegan a concretarse truncándose con el programa de población de la siguiente administración.
- ? Las reformas que se hagan de la Ley deben ser tendientes a fomentar la participación entre la federación, los estados y los municipios en materia de población, fijando además un estrecho vínculo de participación para incorporar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones y atribuciones intervengan directamente con la política de población a fin de sumar esfuerzos que en conjunto con la participación ciudadana permitan un mejor bienestar.
- ? Para enfrentar los retos demográficos es necesario que los programas de población y aquellos sectoriales que influyan directamente con esta política pública adquieran una mayor importancia y relevancia en cada entidad de la república.
- ? Se deberá impulsar la elaboración de iniciativas legislativas, así como la implementación de planes y programas institucionales para hacerle frente a este fenómeno poblacional en el corto, mediano y largo plazos.

- ? Los partidos políticos deberán tomar conciencia e impulsar la incorporación de asuntos relacionados con el crecimiento demográfico y su problemática a sus respectivas plataformas y agendas legislativas. Actualmente dichas plataformas carecen de una propuesta de cómo afrontar los retos futuros que implica el crecimiento poblacional.
- ? Por lo que se refiere a la educación ante la fuerte demanda que se espera de servicios, sobre todo lo que se refiere a la educación mediasuperior en donde se requerirá multiplicar durante los próximos 20 años, hasta seis veces la capacidad instalada actual, por lo que es necesario que desde ahora se destinen los recursos suficientes para resolver el reto que significa y la aplicación de políticas públicas
- ? Para el caso de la vivienda durante las próximas dos décadas la demanda aumentará a razón de 880 mil por año, en contraste con la oferta normal que asciende a cerca de 250 mil unidades, cifras que por si solas invitan a reflexionar sobre la magnitud del problema.
- ? En materia de empleo, los dos lustros siguientes verán ingresar al mercado de trabajo a más de un millón doscientos mil mexicanos en promedio por año. En consecuencia, se estima que la población económicamente activa, que actualmente representa alrededor de 42.2 millones de trabajadores, ascenderá a 55 millones en 2010 y a 64 millones en 2020. Sobra decir que los desafíos no se restringen a la cantidad de los puestos de trabajo, sino también aluden a la calidad de los mismos.
- ? De no avanzar con firmeza en esta dirección, nuestro país seguirá experimentando una cuantiosa emigración de trabajadores al vecino país del norte. Si hoy residen en Estados Unidos entre 7.9 y 8.2 millones de personas nacidas en México, en el año 2020 veremos duplicar el tamaño de esta población. La fuerza de las cifras previstas exige identificar opciones de

acción y soluciones integrales para garantizar que nuestros compatriotas encuentren oportunidades de empleo y desarrollo personal en el país¹⁶

- ? En materia de salud la dinámica demográfica y los cambios sociales exigen de los servicios de salud un esfuerzo mayor en el presente inmediato y en el futuro previsible. El descenso acelerado de la fecundidad así como de la mortalidad ha producido el envejecimiento de la población, es decir el aumento de la proporción de personas de mayor edad en la estructura poblacional, y son justamente estas personas las que experimentan procesos de enfermedad que requieren de una atención médica más compleja.
- ? Los rezagos acumulados deben corregirse, al mismo tiempo hacer frente a los problemas emergentes. Los problemas se concentran en las comunidades rurales dispersas y en la periferia de las grandes ciudades. La causa fundamental de estos problemas es la pobreza y su solución depende del incremento del bienestar en estas poblaciones.
- ? Ante esta situación del sector salud en el país deberá darse a la tarea de reforzar y promover acciones que incorporen nuevas políticas y estrategias que propicien una cobertura total de la población no asegurada así como una mayor calidad en los servicios de salud.
- ? Para atender esta problemática, solamente para el número de médicos que se requieren, se deberá contar con cerca de 17 mil al término del 2010 y 21 mil médicos adicionales en las dos décadas siguientes.
- ? En materia de seguridad social y con respecto al tema de las pensiones, se requiere contar con las provisiones necesarias suficientes para enfrentar la problemática que se presentará en los próximos años, en donde éstas crecerán a tasas aceleradas.
- ? El paulatino proceso de envejecimiento de la población mexicana impondrá la necesidad de atender demandas crecientes en materia de seguridad y protección social para los adultos mayores, especialmente en el caso de las

¹⁶ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/reto2000.htm>

mujeres, quienes tienen una mayor esperanza de vida que los hombres, pero también una mayor vulnerabilidad social en la medida en que, debido a su menor incorporación a la fuerza de trabajo, llegan a la vejez con menores posibilidades de contar con acceso a los sistemas de seguridad social (derecho a la atención médica, pensiones y jubilaciones) por parte del Estado.¹⁷

- ? En el caso del sistema de pensiones del ISSSTE más la mitad de su presupuesto está destinado a cubrir obligaciones para con 420 mil jubilados. Por otro lado todo indica que hacia el 2010 los ingresos por cuotas y aportaciones solamente cubrirán el 35% de los recursos requeridos para el pago de las pensiones.¹⁸
- ? El tema del crecimiento de la población comprende una infinidad de tópicos. No obstante que en el presente trabajo se abordan temas de gran relevancia como son la salud, vivienda, empleo, educación y la seguridad social, quedan por analizar problemas como el del agua, la alimentación, el medio ambiente, la distribución territorial (crecimiento de las ciudades) y una gran cantidad de servicios que serán demandados por la población y que debieran de llevarnos a la reflexión sobre el futuro inmediato que nos espera y a proponer soluciones viables y oportunas.

¹⁷ http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2003_18.htm

¹⁸ Periódico Reforma 30 de junio de 2003.

BIBLIOGRAFÍA

ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2002, WWW.ECLAC.CL/ESTADISTICAS.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2002.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, JUEVES 27 DE FEBRERO DE 2003.

PARTIDA, VIRGILIO. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA ACTUAL, CONAPO, MÉXICO, 2002,

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006 , WWW.SEP.GOB.MX

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2002-2006.

PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006.

PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO, 2000-2050, CONAPO.

PROYECCIONES DE POBLACIÓN, DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN,
WWW.conapo.gob.mx

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DE VICENTE FOX QUESADA. MÉXICO 2002

SEXTO INFORME DE GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO. 2000

WELTI, CARLOS. LOS PROCESOS DEMOGRÁFICOS EN MÉXICO EN LA ÉPOCA DEL
NEOLIBERALISMO, WWW.CED.UAD.ES.

WWW.INEGI.GOB.