:

ISBN 978-970-734-184-5
ISBN 978-970-734-184-X

D.R., ® Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana a cualquier persona y actividad que sean ajenas a la misma.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2007-2012

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Índice

Mensaje del Presidente 9

Introducción 15

Desarrollo Humano Sustentable 21

De la Visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo
Objetivos nacionales
Estrategia integral de política pública
Antecedentes
Descripción de los cinco ejes

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad 41

Estado de Derecho
1.1 Certeza jurídica
1.2 Procuración e impartición de justicia
1.3 Información e inteligencia
1.4 Crimen organizado
1.5 Confianza en las instituciones públicas
1.6 Cultura de la legalidad
1.7 Derechos humanos
Seguridad nacional
1.8 Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio
1.9 Seguridad fronteriza
1.10 Cooperación internacional
Seguridad pública
1.11 Prevención del delito
1.12 Cuerpos policíacos
1.13 Participación ciudadana

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos 81

Economía y finanzas públicas
2.1 Política hacendaria para la competitividad
2.2 Sistema financiero eficiente
2.3 Sistema nacional de pensiones
2.4 Promoción del empleo y paz laboral
Productividad y competitividad
2.5 Promoción de la productividad y la competitividad
2.6 Pequeñas y medianas empresas
2.7 Sector rural
2.8 Turismo
2.9 Desarrollo regional integral
Infraestructura para el desarrollo
2.10 Telecomunicaciones y transportes
2.11 Energía, electricidad e hidrocarburos
2.12 Sector hidráulico
2.13 Construcción y vivienda

Eje 3. Igualdad de oportunidades 141
3.1 Superación de la pobreza
Desarrollo integral
3.2 Salud
3.3 Transformación educativa
Grupos prioritarios
3.4 Pueblos indígenas
3.5 Igualdad entre mujeres y hombres
3.6 Grupos vulnerables
3.7 Familia, niños y jóvenes
Cultura y esparcimiento
3.8 Cultura, arte, deporte y recreación

Eje 4. Sustentabilidad ambiental 231
Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
4.1 Agua
4.2 Bosques y selvas
4.3 Biodiversidad
Protección del medio ambiente
4.4 Gestión y justicia en materia ambiental
4.5 Ordenamiento ecológico
4.6 Cambio climático
4.7 Residuos sólidos y peligrosos
Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental
4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social
4.9 Educación y cultura ambiental

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable 271
Democracia efectiva
5.1 Fortalecimiento de la democracia
5.2 Modernización del sistema político
5.3 Participación ciudadana
5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental
5.5 Transparencia y rendición de cuentas
Política exterior responsable
5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional
5.7 México en la construcción del orden mundial
5.8 Diversificar la agenda de la política exterior
5.9 Mexicanos en el exterior y migración

De cara al futuro 311

Anexos 315
Programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo
Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo
2007-2012

Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.

Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

La elaboración de este Plan estuvo sustentado en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.

Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo plasmados en este Plan han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva.

Visión 2030 es una apuesta común por un Desarrollo Humano Sustentable, una descripción del México deseable y posible por encima de las diferencias. La imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años da sentido y contenido a las acciones que como gobierno y como sociedad emprendemos a partir de ahora.

Pretende fomentar un cambio de actitud frente al porvenir y detonar un ejercicio de planeación y prospectiva que amplíe nuestros horizontes de desarrollo.

Se trata de un referente, una guía, un anhelo compartido y a la vez un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación. Existe el firme propósito de que los logros que consigamos los mexicanos en los próximos seis años nos acerquen al país que queremos heredar a las nuevas generaciones.

Para el Gobierno de la República es fundamental tomar decisiones pensando no sólo en el presente de los mexicanos, sino también en su futuro. La única forma de afrontar con éxito el porvenir es actuar con eficacia hoy.

Para la elaboración de este Plan, el conocimiento de las aspiraciones de los ciudadanos ha sido decisivo. Esto, con el fin de ir de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, estrategias, programas y proyectos gubernamentales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al tomar como referente la Visión México 2030, el Plan Nacional de Desarrollo constituye la fase inicial de un proyecto para lograr la transformación de nuestro país con vistas al futuro. Es el primer paso para poner a México en la ruta del Desarrollo Humano Sustentable.

Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva.

México está inmerso en un proceso de transformaciones que no puede ni debe detenerse. La consolidación democrática del país está abriendo paso a una etapa de modernidad en diversas áreas de nuestra vida económica, política y social.

Como nunca antes, el destino de nuestra nación dependerá de lo que los mexicanos hagamos o dejemos de hacer. Enfrentamos retos nacionales y globales que exigen respuestas inmediatas y eficaces.

No podemos dejar para después la atención de desafíos como los que representa la sociedad del conocimiento, la competitividad del mundo, el calentamiento global, el crimen organizado y la equidad de género.

No debemos evadir la atención de problemas tan apremiantes como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales, entre otros.

Éstas son tareas que comprometen y convocan al Poder Ejecutivo, pero también al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos.

En esta etapa democrática del país, el mayor reto que tenemos los actores políticos, económicos y sociales es otorgar soluciones de fondo –soluciones duraderas y definitivas– a los problemas que enfrentan los mexicanos.

Compartimos el desafío de construir una nación de justicia y de leyes, de bienestar y progreso, de libertad y democracia. Ello exige no sólo sumar esfuerzos, voluntades y recursos, sino además acrecentar la confianza en nosotros mismos.

Si queremos superar los retos del siglo XXI, necesitamos trabajar juntos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y hacer cambios profundos en la estructura del país. Sólo así romperemos las inercias que frenan nuestro desarrollo, aceleraremos el paso y cumpliremos las metas que

nos propongamos.

El Desarrollo Humano Sustentable nos da la oportunidad de avanzar con una perspectiva integral de beneficio para las personas, las familias y las comunidades.

Para lograrlo, los actores políticos tenemos el deber de entendernos y la responsabilidad de construir los acuerdos que el país necesita. En suma, compartimos el reto de poner la política al servicio de la sociedad.

El interés superior de la nación debe estar por encima de cualquier interés partidista, económico o de grupo. Es momento de hacer de la política el verdadero sustento de nuestro sistema democrático.

La generación de mexicanos de hoy tenemos la energía, la capacidad, y el talento para conducir a México al futuro. Podemos construir un país distinto y mejor al que nos ha tocado vivir. Poseemos los recursos para lograrlo. Contamos con una posición geopolítica estratégica para cumplir nuestros objetivos. Tenemos los liderazgos para dar el giro que nos coloque en la trayectoria correcta.

El Plan Nacional de Desarrollo marca el rumbo a seguir para abrir cauces al porvenir que queremos, para que los ciudadanos tomemos las riendas de nuestro propio destino. Lo hace apoyado en las normas y valores de la democracia. Sus guías son la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

En nuestra gente está la mayor riqueza del país, está el aliento vital de nuestra democracia. En los millones de mexicanos que no se doblegan ante las adversidades. En los millones de trabajadores que laboran de sol a sol para sacar adelante a su familia. En los millones de mujeres que asumen con valentía y entereza el rol de jefas de familia. En los millones de niños y jóvenes que se esfuerzan todos los días por prepararse y continuar sus estudios.

Se está forjando una generación de mexicanas y mexicanos libres de complejos, de tabúes, de miedos y de prejuicios. Se está abriendo paso una generación de ciudadanos con una mentalidad ganadora.

En cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal presenta el Plan Nacional de Desarrollo que habrá de regir nuestras acciones en los próximos seis años. Este Plan es resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad.

Asimismo, conforme a lo establecido en los Artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo a mi cargo remite este Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 al Honorable Congreso de la Unión para los efectos previstos en la Ley.

Introducción

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta, en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación.

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un bueno gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.

Elaboración del Plan

De acuerdo al art. 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de este Plan.

En apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

La consulta se llevó a cabo mediante mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; mesas de diálogo con los partidos políticos; reuniones de trabajo con especialistas; consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en comunidades y pueblos indígenas; foros de consulta popular realizados por las secretarias de Estado y por diversas entidades del Gobierno Federal; y la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República a través de un centro de atención telefónica, el envío y recepción de formas de consulta a través del Servicio Postal Mexicano, un sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas enviadas a las oficinas de la Presidencia por diferentes medios.

Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias

expresadas por los ciudadanos participantes en esta consulta han sido uno de los elementos fundamentales en la elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo.

Es preciso destacar que 51,997 personas participaron a través de 205 foros de consulta popular entre ellas 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades; 79,921 participaron individualmente enviando sus opiniones y propuestas por distintas vías. Además de la información recabada directamente en los diálogos realizados con legisladores y partidos políticos, se recibieron 41 documentos de propuestas por parte de los mismos.

Una descripción más específica del proceso y los resultados aparece en el anexo de este documento.

Estructura del Plan

En el primer capítulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias.

Como se explicará más adelante, este Plan propone una estrategia integral donde estos cinco ejes están estrechamente relacionados. Dada esta interrelación de estrategias, implícita en un enfoque de este tipo, se observará que entre los distintos ejes hay estrategias que se comparten. Dicho de otra forma, a lo largo de los cinco ejes el lector encontrará estrategias similares, que aunque específicamente hacen referencia al tema central del eje, se refieren a aspectos que se repiten a lo largo de los capítulos.

Desarrollo Humano Sustentable

Desarrollo Humano Sustentable

En el Siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportunidades. A partir de nuestra riqueza histórica y cultural, enfrentamos el desafío de hacer realidad el anhelo de muchos mexicanos ante las profundas transformaciones que vivimos: un México más justo y más equitativo, competitivo y generador de empleos, democrático y proyectado al mundo, donde cada uno de los mexicanos seamos protagonistas del desarrollo y donde sus beneficios lleguen a todos los que formamos parte de esta nación.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras"[1].

El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Se propone al Desarrollo Humano Sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen.

Ello significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.

Significa que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandamos. Una política económica sólida, en las condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes ejes de acción, permitirá avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable. El Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciu-

[1] PNUD (1994, septiembre). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo*. Disponible en: http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf

dadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión. Una mayor competitividad de la economía nacional también contribuirá al incremento de la inversión y a una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico.

La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras.

Por otra parte, la gobernabilidad democrática es premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional. Por último, una política exterior responsable y activa será la base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas que brinda el entorno globalizado en que vivimos.

Los problemas sociales, políticos y económicos de nuestro país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de políticas públicas propuestos en este Plan son complementarios para resolver los problemas de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. En la ejecución de este Plan, se utilizarán todos los instrumentos del Estado para avanzar simultáneamente en los cinco ejes de acción, y para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable que queremos para los mexicanos de hoy y los de las nuevas generaciones por venir.

De la Visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo

La Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Una imagen de país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, marca un propósito común, un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos.

Para hacer realidad esta visión de futuro es fundamental que México realice los ajustes y cambios que necesita a fin de encaminarse en la trayectoria correcta. En este sentido, resulta primordial que los resultados que se obtengan en los próximos seis años respondan al México que quieren los ciudadanos en el año 2030.

Por eso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Con ello, se busca que al final de esta Administración, en el año 2012, el país avance en tiempo y forma hacia el porvenir que los mexicanos visualizan.

Un requisito indispensable para cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es contar con el compromiso y la colaboración de todos. Se requiere la participación corresponsable de los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial; de los gobiernos federal, estatales y municipales; de los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos; del sector privado, el educativo y, sobre todo, de los ciudadanos.

Visión México 2030

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.

Para hacer realidad esta Visión México 2030 y atender a las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

Objetivos nacionales

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Estrategia integral de política pública

En primer lugar, este Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

Garantizar la igualdad de oportunidades requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas. Es preciso lograr condiciones de salud básicas para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, sólo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el

mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos.

La transformación social requiere de una transformación económica profunda. En efecto, sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano. Ello se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo para un número cada vez mayor de mexicanos.

En segundo lugar, el Desarrollo Humano Sustentable establece puntualmente que la igualdad de oportunidades y la fortaleza del sistema económico no se traducirán en armonía social si no se logra también la transformación política del país. Ella precisa de la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social. En otras palabras, las instituciones de la República deben fortalecerse mediante una genuina y responsable participación de los ciudadanos en todos los asuntos de la vida pública y mediante diversas formas de organización social y política.

Ello permitirá que, a partir del cumplimiento del Estado de Derecho, la democracia sea no sólo un sistema de representación política, sino una forma de vida para todos. El desarrollo humano ha de fundamentarse en un orden político en el que existan incentivos para que los partidos generen los acuerdos necesarios que exigen las reformas y legislaciones de un país atractivo a la inversión interna y externa, todo ello a partir de una cultura de responsabilidad. Se trata de un orden en el que las fuerzas políticas acuerden leyes orientadas a la transparencia y a la rendición de cuentas. Se trata de sustentar la democracia en la República como logro político del orden social, para conseguir que el bien común sea una realidad para más mexicanos.

En tercer lugar, el Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral, pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia. Éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

La nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.

Finalmente, el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México porque permitirá que las generaciones futuras puedan beneficiarse del medio ambiente gracias a las acciones responsables

del mexicano de hoy para emplearlo y preservarlo. No lograremos respetar ni conservar los recursos naturales de nuestro país, ni la extraordinaria biodiversidad de nuestro entorno ecológico si no transformamos significativamente la cultura ambiental de nuestra sociedad.

Es, pues, necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente en nuestro país incluya de manera efectiva el elemento ecológico para que se propicie un medio ambiente sano en todo el territorio, así como el equilibrio de las reservas de la biosfera con que contamos. Sólo de esa manera lograremos que las políticas de hoy aseguren el sustento ecológico del mañana.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de nación sea viable y su destino, promisorio; postula que sólo puede concretarse como proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad de México.

Es sustentable a lo largo y ancho de nuestro país porque propone una relación integral entre los tres órdenes de gobierno, con énfasis en promover el desarrollo de regiones que no se han visto beneficiadas en la misma medida por los cambios que se han realizado en el entorno nacional e internacional.

Es sustentable en el tiempo porque exige que, en el presente y en el futuro, la solidaridad de los mexicanos se refleje en un desarrollo decisivo e incluyente de todos y cada uno de los grupos sociales.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable.

Antecedentes

Desde hace por lo menos tres décadas, los mexicanos han librado una lucha por el cambio político y social. A lo largo de estos años, la ciudadanía ha ejercido la libertad de sufragio, sujetando el sistema de partidos políticos a la disciplina del voto efectivo. Al mismo tiempo, los ciudadanos se han esforzado por ejercer y hacer cumplir sus derechos ante un entorno social cambiante y difícil.

Los mexicanos han sabido enfrentar una etapa de duros embates en la vida económica. Ello ha tenido consecuencias determinantes en la evolución de una compleja estructura social, inmersa en el funcionamiento de instituciones viejas y nuevas, y de un orden político cada vez más libre y plural. Es gracias a la libertad y pluralidad políticas alcanzadas en el México de hoy, junto con la transparencia y la rendición de cuentas, que la sociedad y el Gobierno tienen la oportunidad de avanzar en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable. Es importante entender este momento de nuestra historia a la luz de lo que pasó en México durante casi un tercio de siglo de difíciles y complicadas condiciones de vida y de profunda transformación económica.

Aproximadamente a principios de los años setenta, la economía, que durante va-

rias décadas había registrado altas tasas de crecimiento y estabilidad de precios, empezó a encontrar los límites propios de un sistema económico protegido. Por años, habrían de vivirse las dificultades de una economía sometida a desequilibrios que se originaron en el exterior, tras vertiginosos cambios ocurridos en los mercados de bienes energéticos y de capitales.

La abundancia de divisas por exportación petrolera con que contó el país en los años que precedieron a la crisis de 1982 tuvo un impacto limitado en la creación de infraestructura para el desarrollo o en una base sustentable de programas sociales. En cambio, en un entorno de crédito internacional abundante, el país se endeudó significativamente, lo cual agravó nuestra vulnerabilidad y nos llevó, junto con otros factores asociados a los desequilibrios de la balanza de pagos, a crisis económicas recurrentes.

Por más de una década, los mexicanos vieron caer el poder adquisitivo de sus salarios. Muchas familias vieron canceladas sus posibilidades de movilidad social; otras retrocedieron a la subsistencia precaria y emigraron a los Estados Unidos, o se incorporaron al sector informal, que presentaba un crecimiento acelerado en las ciudades. Muchas más simplemente se vieron atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza en sus regiones de origen, comúnmente apartadas y aisladas de los centros urbanos. La esperanza de una vida mejor se desvanecía para la mayor parte de los mexicanos. El desarrollo económico que se había procurado tenía límites claros en su falta de sustentabilidad financiera y en su estructura económica poco competitiva.

En este contexto, en México prevaleció una visión de corto plazo en materia ambiental; se descuidó, por tanto, el equilibrio del medio ambiente y se explotaron en forma irracional diversos recursos como el agua, los bosques, las selvas y el petróleo. En las ciudades y en las cuencas acuíferas se desecharon residuos tóxicos, mientras que se llegó a altos niveles de contaminación del aire en unos cuantos años.

Si bien es cierto que en la década de los ochenta el Gobierno Federal estaba plenamente consciente de que muchos mexicanos carecían de servicios básicos, y de que no estaban protegidos bajo seguridad social alguna, también lo es que ha tomado lustros construir un sector de servicios públicos que beneficie a la población desfavorecida que no es derechohabiente. A pesar de que las políticas sociales de fines de los años ochenta y principios de los noventa no siempre obedecieron a criterios adecuados de focalización, o simplemente los criterios de provisión de los programas no alcanzaron a la verdadera población objetivo, debemos reconocer que a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte se lograron avances importantes en la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, alimentación e infraestructura básica.

No menos importantes han sido, tras cada crisis entre 1982 y 1994, los límites al desarrollo humano en la esfera de las familias mexicanas, que han luchado entre la subsistencia y el acceso a oportunidades precarias de formación y realización. Se distinguen

dos efectos sobre la vida familiar de la mayor parte de la población: primero, las condiciones de vida conducentes al desarrollo de las capacidades de los integrantes de la familia sólo se deterioraron más en cada nuevo embate inflacionario y recesivo; segundo, muchas familias se vieron obligadas a incrementar el número de perceptores de ingreso para salir adelante, aunque ello significara interrumpir la educación de niños y jóvenes. En cualquier caso, el desarrollo humano de la mayoría de los mexicanos, desde el núcleo familiar, se vio severamente limitado.

Las crisis económicas recurrentes, que se expresaron en fuertes devaluaciones y/o en caídas importantes del producto interno bruto, cancelaron las posibilidades de una vida mejor a varias generaciones de ciudadanos. Dicho proceso limitó drásticamente los espacios de formación y realización personales en las esferas de la educación, el trabajo y la puesta en marcha de negocios pequeños y medianos, por mencionar sólo algunos de los ámbitos más relevantes del desarrollo humano.

Sin embargo, a pesar de las circunstancias difíciles que las crisis económicas han representado para el bienestar de las familias y para el desarrollo del sector productivo, los mexicanos una y otra vez hemos superado estos retos.

Debemos reconocer que, a lo largo de estos años, también surgió una participación decidida de diversos actores sociales y políticos que estuvieron comprometidos con un cambio de rumbo para el país. En la última década, y en diferentes frentes de la acción pública, se hizo un esfuerzo considerable para que los programas sociales llegaran a más mexicanos y a muchas comunidades pequeñas y remotas.

También es importante destacar que los mexicanos, a pesar de los problemas enfrentados, hemos sido capaces de conservar un conjunto de valores que nos han fortalecido a lo a largo del tiempo. Aun y cuando la estructura familiar ha evolucionado y responde a necesidades y tendencias muy distintas de las de décadas anteriores, ésta sigue siendo valorada como el espacio de convivencia, formación y crecimiento de las personas. A pesar de las crisis, la solidaridad entre los mexicanos en miles de comunidades del país ha sido un rasgo distintivo de nuestra vida y una de las fortalezas para salir adelante. Los mexicanos conservamos una riqueza cultural e histórica que nos enorgullece, y cuyas raíces siguen siendo fundamentales en la vida de individuos y comunidades.

Somos un pueblo orgulloso de nuestro pasado y abierto al mundo. Somos una nación con profundas raíces históricas que se manifiestan de muchas formas en el acontecer cotidiano. Somos una nueva generación de mexicanos, con un pasado que da sentido a nuestra proyección hacia el futuro. Somos un país con un inmenso capital en recursos naturales. Somos, a fin de cuentas, una nación que, ante los retos de la globalización y los cambios en el mundo, cuenta con todo lo necesario para alcanzar un mejor y más alto nivel de desarrollo que nos permita elevar la calidad de vida y tener una economía competitiva y generadora de empleos, sin

perder nuestra esencia cultural y nuestro patrimonio social y natural.

México tiene ante sí un horizonte diferente al que tenía hace tan sólo una década o un lustro. Los mexicanos vivimos día con día un proceso de cambio que, lejos de agotarse, da visos de alcanzar mayores alturas de transformación propiamente humana, social e institucional. Las transformaciones sociales y políticas no deben detener su marcha o siquiera ver disminuida su intensidad. Al contrario, el cambio de México en el siglo XXI debe ampliarse y profundizarse.

El reto de los mexicanos no es otro que el de modernizar la vida de la nación en todas sus áreas para construir un país próspero, justo y plenamente democrático. Se trata de lograr la seguridad de todos los mexicanos y de su patrimonio; de abrir paso a una sociedad que, en absoluta libertad, deje atrás cualquier complejo o prejuicio y entierre de una buena vez la confrontación y la recriminación entre conciudadanos. Se trata de superar de forma definitiva los obstáculos para crear más oportunidades de formación educativa, así como más y mejores empleos. Se trata de crear en el país las oportunidades para que el talento de un número cada vez mayor de mexicanos florezca en nuestra sociedad y alcance el máximo de su realización.

Es necesario actuar decisivamente para enfocar el proceso de cambio de nuestro país hacia objetivos claros y metas definidas que unan a todos los mexicanos en un propósito común de superación nacional.

Dirigir nuestras acciones hacia el Desarrollo Humano Sustentable implica apoyar y confiar en las personas, respetando sus derechos y ampliando el espacio de sus capacidades. Propondremos para ello un conjunto de políticas diseñadas para coadyuvar a que cada mexicano pueda ser dueño de su propio destino, y que propicie a su vez el engrandecimiento del destino de su comunidad.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del reconocimiento y la protección de los derechos universales. Al hacerlo, busca consolidar tanto la democracia como la justicia, dando vigencia y nuevo sentido a la libertad de cada mexicano, dando dimensión real a la responsabilidad que compartimos todos respecto a nuestra sociedad. Postula igualmente que México es un integrante destacado dentro de una comunidad internacional que se esfuerza por lograr mejores niveles de vida para las personas. De tal suerte, asume un compromiso claro con los objetivos de desarrollo establecidos por la Organización de las Naciones Unidas.

Descripción de los cinco ejes

Los ejes de política pública sobre los que se articula este Plan Nacional de Desarrollo establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

Este Plan, partiendo de un diagnóstico de nuestra realidad, articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio capítulo de vida de la nación. Es por ello que este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que la actuación de toda la sociedad y el Gobierno es necesaria para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Aún más, es responsabilidad del Gobierno actuar para promover la participación de la sociedad en las tareas que implican estos ejes de política pública. De tal suerte, el Gobierno propone un plan de acción conjunta respecto a la sociedad y, al hacerlo, acepta un compromiso indeclinable.

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

El primer eje de este Plan Nacional de Desarrollo se refiere al Estado de Derecho y la seguridad. Una premisa fundamental de la interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable. De otra manera, las personas no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura. En definitiva, los mexicanos deben contar con la tranquilidad de que, en el futuro, no perderán los logros que son frutos de su esfuerzo.

El Gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México. Sólo garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos están debidamente protegidos se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población. Se requerirá, de igual forma, que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones legales.

Es crucial advertir que la vigencia de las leyes es absolutamente necesaria, independientemente de que en determinados casos requieran ser modificadas o reformadas. De esta primera obligación del Gobierno parte la vigencia, en sí misma, del Estado de Derecho como un todo. Cumplida esta condición, podrá plantearse la reforma a la ley de acuerdo con los términos que planteen los ciudadanos y los actores políticos en general, o lo que dicte el interés superior de la nación dentro del marco de la división de poderes.

La función del Gobierno debe ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia. De tal suerte, ha de generarse un círculo virtuoso entre vigencia cabal de la ley y una convivencia social ordenada, pacífica y propia para el desarrollo de la participación social y política.

Sólo en un orden social de tales características es que la libertad y la responsabilidad de todos se encontrarán cada vez más vinculadas, apoyándose la una en la otra. Sólo de esta forma es que se respetará la integridad física y el patrimonio de las familias, así como el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales. En co-

rrespondencia con lo anterior, la ciudadanía sabe y confía en un marco legal que es respaldado por instituciones imparciales y sólidas.

Claramente, el Estado de Derecho logra que los procesos sociales en todos los ámbitos de la vida se desenvuelvan con eficacia. Ejemplo de ello son las actividades y los procesos que tienen lugar en la esfera económica: cuando se cumple el principio de certidumbre sobre los derechos de propiedad, toda la actividad económica se beneficia, ya que los actores económicos tienen incentivos a emprender e invertir.

La seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El Gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.

Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.

Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel intranacional e internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

El segundo eje se relaciona con el desempeño de nuestra economía, en el sentido de lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo depende que los individuos cuenten en nuestro país con mayores capacidades, y que México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

El crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponibles. Para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

La sustentabilidad de una economía que crece a tasas elevadas se encuentra en la in-

versión en activos físicos y en las capacidades de la población, así como en el crecimiento de la productividad. Cabe enfatizar que la inversión en educación y salud tiene alta rentabilidad social y contribuye significativamente al crecimiento económico.

Como lo demuestra nuestro devenir económico en las últimas décadas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo.

Debido a la transición demográfica, el aumento de la población en edad de trabajar representa una gran oportunidad. Es necesario elevar la competitividad y lograr mayores niveles de inversión en diferentes ámbitos que nos permitan crear los empleos que demanda este sector de la población. Ello redundará en un círculo virtuoso de mayor ahorro e inversión relacionado con el ciclo de vida, ya que son los individuos en edad de trabajar los que realizan el mayor ahorro.

Según establece este Plan, sólo aprovechando esta situación con la debida oportunidad podremos mantener una vida digna que enfrente adecuadamente el reto que representa un incremento de la proporción de la población en edades avanzadas. Es evidente que el llamado bono demográfico, que disfrutaremos por unos años más, debe aprovecharse como palanca para el desarrollo.

Una estructura eficiente de derechos de propiedad es condición necesaria para una economía vigorosa. Por ello es indispensable que las leyes, normas y reglamentaciones que afectan de distintas maneras la actividad económica estén diseñadas para fomentar la productividad en México. Es igualmente necesario que exista la certeza de que la normatividad correspondiente será aplicada por igual a todos los ciudadanos, sin excepción.

La delimitación clara de la participación económica del Estado, la garantía por parte de las autoridades regulatorias de que el terreno de juego es parejo para todos los actores, así como la acción expedita y efectiva del Gobierno para atender, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuestiones de la actividad económica de los particulares, son elementos fundamentales de un entorno de competencia sana y conducente a la inversión y a la actividad emprendedora en todos los niveles. En ese ámbito, es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica. La competencia se traduce en menores precios de los insumos y de los bienes finales, contribuyendo a un mayor nivel de ingreso de las familias.

La infraestructura constituye un insumo fundamental para la actividad económica de un país. Esta es un determinante esencial del acceso a los mercados, del costo de los insumos y de los bienes finales. Asimismo, existen sectores que, por su importancia en el ámbito de desarrollo regional y de generación de empleos, son fundamentales, como el sector primario, las pequeñas y medianas empresas, la vivienda y el sector turismo.

Finalmente, hay que mencionar que el sistema financiero tiene un papel básico como interfase para el ahorro y los proyectos de los emprendedores mexicanos. El proceso mediante el cual se logra canalizar recursos a proyectos innovadores y se reducen costos de transacción entre agentes económicos es otra forma de sustentabilidad del sistema económico.

Este Plan considera estratégico establecer condiciones para que México se inserte en la vanguardia tecnológica. Ello es esencial para promover el desarrollo integral del país de forma sustentable. Las nuevas tecnologías han abierto oportunidades enormes de mejoramiento personal mediante mayor acceso a la información, han llevado a avances médicos significativos, permiten mayor eficiencia en los procesos tanto productivos como gubernamentales, y han permitido una mayor producción de bienes y servicios empleando nuevos métodos de producción en todos los sectores de la actividad económica. No aprovechar las nuevas tecnologías ni contribuir al desarrollo de las mismas, no sólo implicaría dejar de lado una fuente significativa de avance estructural, sino que repercutiría en una pérdida de competitividad de la economía mexicana.

Eje 3. Igualdad de oportunidades

El tercer eje del Plan Nacional de Desarrollo está relacionado con la igualdad de oportunidades. Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta una estrategia integral de desarrollo en un país como México es eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer. Es decir, las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional. La ruptura de este ciclo constituye el punto de inflexión que se busca mediante el esfuerzo de política pública que propone este Plan.

Lo anterior es aún más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día. El hecho de que en nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza está en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población, y es la realidad a la que el Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades. Ello entonces deberá llevar a que los beneficios de una economía competitiva y generadora de empleos sean disfrutados y compartidos por un grupo mucho mayor de mexicanos.

Ante ello, es necesario que podamos garantizar el acceso a los servicios básicos para

que todos los mexicanos tengan una vida digna. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado. De igual manera, es necesario que cada mexicano tenga certeza sobre la propiedad de la tierra y encuentre, consecuentemente, oportunidades para tener una vida digna.

Una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta formará el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y a su vez promoverá el crecimiento económico.

Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia.

Se trata de formar ciudadanos perseverantes, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y para participar libre y responsablemente en nuestra democracia mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo.

Finalmente, una mayor igualdad de oportunidades tiene que ver también con políticas que permitan a una mayor parte de la población urbana insertarse con éxito a la vida económica y social de las ciudades en los años por venir. En efecto, los patrones de crecimiento y de la migración implican que la proporción de población urbana continuará incrementándose, así como lo ha hecho en el pasado, tanto en nuestro país, como en otras naciones, a lo largo del proceso de desarrollo. Para garantizar que ésto suceda de manera ordenada y sin dislocaciones sociales se requiere de una coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas. Es por ello que la sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de desarrollo humano. En primer término, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente. Al mejorar las condiciones actuales de vida de la población mediante el uso racional de los recursos naturales, aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.

La variedad de ecosistemas que coexisten en el territorio nacional alberga una biodiversidad única en el planeta. Es necesario reconocer que la depredación del medio ambiente en México ha sido extremadamente grave en términos de su profundidad y con-

secuencias sobre las condiciones de vida y las posibilidades de verdadero desarrollo del país.

Este Plan Nacional de Desarrollo propone que un primer elemento en el nivel de las políticas públicas para preservar el medio ambiente sea la transversalidad. Ésta es imprescindible para que una efectiva coordinación interinstitucional, así como una verdadera integración entre sectores de gobierno, permitan llegar a producir resultados cuantificables.

El objetivo de detener el deterioro del medio ambiente no significa que se dejen de aprovechar los recursos naturales, sino que éstos se utilicen de mejor manera. Avanzar en esa dirección supone que se realicen análisis de impacto ambiental y que se invierta significativamente en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Mediante esta nueva disponibilidad tecnológica se logrará que con lo mismos recursos humanos, naturales y de capital se logre una mayor productividad.

Para que México logre una verdadera sustentabilidad ambiental es necesario que se concilie el medio ambiente con otras dos grandes áreas de sustentabilidad del desarrollo humano. Éstas son la productividad y la competitividad de la economía como un todo. Existen varias formas de lograr esa conciliación: una de ellas es la realización de proyectos productivos que se vinculen a la restitución de áreas naturales como las forestales, que impliquen pagos de servicios ambientales y que permitan detener la pérdida de fuentes acuíferas, así como el avance de la desertificación de nuestro territorio.

Otras acciones que propone este Plan Nacional de Desarrollo bajo esta perspectiva tienen que ver con la valuación económica de los recursos naturales, los apoyos económicos a los dueños de bosques y selvas, el manejo racional del agua, el control efectivo de los incendios forestales y la promoción del ecoturismo.

Finalmente, este Plan Nacional de Desarrollo establece que la sustentabilidad ambiental exige que México se sume con toda eficacia y con toda responsabilidad a los esfuerzos internacionales por evitar que el planeta llegue a sufrir dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global. El desarrollo humano sustentable exige que nuestro país, junto con las naciones del mundo, comparta plenamente el principio de que los recursos naturales y la estabilidad climática representan un bien público para toda la humanidad, ya que no se puede excluir a nadie de su disfrute en ningún momento, y por lo mismo han de ser preservados con toda efectividad.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Un último eje de política pública que propone este Plan Nacional de Desarrollo es el que abarca las acciones en materia de democracia efectiva y política exterior. Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.

Es fundamental que la realidad tangible del sufragio efectivo en la vida de los mexica-

nos pase a constituir una democracia efectiva, de modo que se reduzca la brecha que separa a los ciudadanos y a sus representantes. Dicho de otra forma, aunque es sano y necesario que la política nacional muestre la participación de los partidos y las organizaciones políticas, México debe pasar ya a la ciudadanización de la política. Sólo verificando esa condición de nuestra vida política se promueve la rendición de cuentas, el diálogo y la formación de acuerdos. Lo anterior fortalecerá, en forma sustantiva, a la joven democracia mexicana.

Es imprescindible no perder de vista que, aunque las políticas públicas y las instituciones obedezcan a diseños y a programas novedosos, sólo un fortalecimiento de la vida democrática que vitalice la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la esfera política ampliamente considerada, logrará promover el verdadero desarrollo.

Este Plan propone que el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable, definida y activa que procure el desarrollo humano de los mexicanos y de otros pueblos. Al mismo tiempo, es necesario que México aproveche al máximo las ventajas que se derivan de tratados internacionales suscritos en diversas materias.

En primer término, una política exterior definida y activa debe ir más allá de los tratados comerciales. Actualmente, un fenómeno de enorme relevancia entre las naciones es el que tiene que ver no sólo con el intercambio de bienes y servicios, sino con el que apunta directamente al flujo de personas por distintas razones.

De este último tema se desprende una nueva agenda que es fundamental entender a la luz de la lógica que describen las relaciones internacionales hoy día. El intenso proceso de migración de personas, que pasan por todo tipo de peligros y vicisitudes para llegar a su destino allende las fronteras mexicanas, es un enorme reto para nuestra política exterior.

Es por ello que nuestra política exterior debe esgrimir decididamente la defensa de los derechos de todas las personas, independientemente de su estatus migratorio. El desarrollo de los mexicanos, involucrados en cualquier actividad legítima y en pleno uso de sus libertades, ha de ser correspondido con el mismo planteamiento respecto de otros pueblos. Este Plan articulará estrategias y acciones específicas en la búsqueda de defender y promover el interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, y considerará el desarrollo humano de los pueblos como principio congruente y como postura estratégica de la política de México en el ámbito internacional.

Sin embargo, la política exterior no debe de circunscribirse solo a la migración. La política exterior debe contemplar un contexto internacional tan complejo como el nacional. Para hacer frente a la multiplicidad de temas en el ámbito internacional, la política exterior de nuestro país atenderá en todo momento la prioridad de la cooperación internacional y estará regida por el principio de la promoción de la paz entre las naciones.

Como se apuntó anteriormente, la estrategia integral propuesta en este Plan está basada en grandes objetivos nacionales y ejes de acción que guiarán la actuación de la Administración Pública Federal durante el periodo 2007-2012. Su ejecución, y la de los programas sectoriales y anuales que de este Plan se deriven, se llevará a cabo de acuerdo con las bases de organización establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, las responsabilidades de ejecución corresponden a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas competencias que la misma ley y demás disposiciones jurídicas aplicables determinen. En el caso de programas que impliquen la concurrencia de diversas dependencias y entidades, las responsabilidades de ejecución serán compartidas a través de los diferentes gabinetes en que se ha organizado el despacho de asuntos competencia del Ejecutivo Federal. También existirá una responsabilidad compartida con los otros Poderes de la Unión, en aquellos programas que requieran la concurrencia y coordinación con otros órdenes de gobierno.

Los recursos que serán asignados para el logro de los objetivos nacionales, siguiendo las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contenidos en este Plan, estarán determinados, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por los ingresos de que el sector público federal disponga a lo largo de esta Administración.

A este respecto, el documento Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, contiene un capítulo sobre las perspectivas de las finanzas públicas para el periodo 2007-2012. En éste se presenta la evolución esperada de los ingresos y gastos del sector público para el periodo referido, indicando los niveles de gasto a asignar a los diferentes programas que darán cumplimiento a los contenidos de este Plan. Sin embargo, es pertinente aclarar que la evolución esperada es consistente con un escenario inercial en el cual no se contemplan aún las medidas propuestas en el presente Plan.

Las proyecciones de recursos tendrán ajustes anualmente de acuerdo con la evolución puntual que tenga la economía mexicana, que por su naturaleza es imposible prever de manera exacta. Asimismo, las proyecciones también se actualizarán en la medida que se materialicen las acciones propuestas en este Plan y las que propongan otros actores como los partidos políticos, los otros poderes federales, los gobiernos locales y la sociedad en su conjunto. Dichos ajustes, en su caso, tendrán que reflejarse en las estrategias y prioridades para el logro de los objetivos nacionales contenidos en el Plan.

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.

Además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de Derecho favorece el crecimiento económico, pues disminuye costos de transacción y, en general, mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad. A su vez, esto permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de desigualdad, lo que es indispensable para alcanzar un desarrollo de la población de manera sostenida.

La vigencia del Estado de Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley. Es también obligación del Estado promover la adecuación del marco legal para que éste sea justo y responda a la realidad nacional, de manera tal que la ciudadanía esté convencida de que su interés está mejor protegido dentro de la legalidad que al margen de ella.

México ha dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertades producto de la democracia, pero queda aún pendiente la enorme tarea de garantizar a todos los mexicanos la misma seguridad en sus personas y en sus bienes. También es imperativo garantizar el acceso efectivo a la justicia y que ésta se aplique a todos por igual. Ello resulta indispensable para la consolidación de una verdadera cultura de la legalidad que norme la conducta de los ciudadanos y forme parte integral de la vida cotidiana.

La sociedad quiere un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, la sociedad exige un Estado democrático de

derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos.

En ese sentido, es necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que sea transparente y rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social.

Es inaplazable fomentar la cultura de la legalidad entre los mexicanos, garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan.

Hoy es tiempo de responder al histórico reclamo de los mexicanos por una justicia real y expedita. Para ello se debe impulsar una reforma que fortalezca los cimientos del Estado de Derecho, que permita ampliar el impacto social del Poder Judicial, mejorando sus respuestas a las demandas de los ciudadanos y aumentando la eficiencia y eficacia de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia.

El Gobierno de la República reitera el compromiso de trabajar estrechamente con la sociedad, así como con los poderes Legislativo y Judicial para que se respeten de manera absoluta los derechos humanos, y sean debidamente tutelados por la legislación.

En este primer eje de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México.

Estado de Derecho

Diagnóstico

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%)[1]. Igualmente grave es la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía. De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas[2]; otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del

[1] Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

[2] Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org. Resultado con base en la pregunta: "¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Margen de error +/- 3%.

15%[3]. Este clima de desconfianza es preocupante, pues la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública.

De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa y superar en 2012, al menos, el valor medio de esta escala. Por otra parte, el Gobierno de la República reconoce que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales. La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Se requiere cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir estas tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario que el sistema jurídico responda a las realidades sociales, económicas y políticas del país. En particular, se requiere fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia, brindando al Poder Judicial mejores elementos para hacer más eficiente su labor, al introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión y cerrar definitivamente espacios a la discrecionalidad.

El sistema de procuración e impartición de justicia se ha ido modernizando a través de los años, principalmente en lo referente a la independencia del Poder Judicial. Permanecen, sin embargo, graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

La percepción de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo. La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana[4] señala que una de cada cinco víctimas denuncia el delito. Asimismo, revela que la no-denuncia ocurre principalmente por la baja eficacia que percibe la población del sistema de justicia.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las

[3] ITAM. (2005). Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil. Disponible en: www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html Resultado con base en la pregunta "¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?" 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%). SEGOB. (2005). Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Disponible en: www.segob.gob.mx/encup Resultado con base en la pregunta "¿Qué tanto puede confiar en las demás personas?" 16%: se puede confiar mucho (margen de error +/- 1.4%).

[4] Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org, Información levantada en el 2005 y publicada en el 2006.

investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia[5].

Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.

Otro aspecto destacable con respecto al problema del marco jurídico es el relativo al Sistema Penitenciario Federal. La ausencia de un marco constitucional y legal adecuado se manifiesta en muchos casos en el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas. En los centros penitenciarios del país hay un número importante de internos cuyos casos todavía están en proceso.

Las consecuencias de este problema son un sistema carcelario que en muchos casos, lejos de ofrecer un espacio de detención digno y respetuoso de los derechos humanos, son lugares de corrupción e incluso centros de operación del crimen organizado.

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Adicciones[6], del total de la población del país entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a más de tres y medio millones de personas.

Es probable que dicho número subestime la magnitud de la población que se ha visto afectada por este problema, sobre todo considerando las acciones de los narcotraficantes en colonias, parques y escuelas para inducir a más niños, jóvenes y adultos al consumo de las drogas. El número de adictos a alguna droga o al alcohol en el país se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Nadie duda del gran daño y deterioro social que genera no sólo el tráfico, sino también el consumo de drogas en México.

Junto a los altos niveles de violencia y fragmentación social que genera, el narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello simplemente convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Ante ello, el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance.

Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores. El narcotráfico busca diversificar los canales de distribución y ampliar el número potencial

[5] Zepeda Lecuona, Guillermo. (2003). *Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México*. En J. Bailey y J. Chabat, comps. Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA. México.

[6] Consejo Nacional contra las Adicciones. (2002). Encuesta Nacional de Adicciones. Disponible en: http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_II.pdf

de adictos, además de invadir espacios públicos como escuelas, parques y lugares de recreo.

La desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico muestra un incremento importante en años recientes, según la información proporcionada por la Procuraduría General de la República. Este proceso se debe a la labor de inteligencia que se desarrolla en la PGR y otras instancias encargadas del combate al narcotráfico, al intercambio de información con las distintas policías del país y del mundo, así como a la elaboración de currículas criminales, lo que ha facilitado el reconocimiento de los delincuentes.

La información especializada en la materia no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad.

La modernización de los instrumentos con los que se cuenta para hacer efectivo el respeto a la ley y a los derechos de víctimas y delincuentes es impostergable.

1.1 Certeza jurídica

Un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen.

Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional. La certeza jurídica, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el pasado, dista de ser óptima.

Resulta entonces fundamental que el Gobierno Federal establezca estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que incidan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.

OBJETIVO 1
Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.

ESTRATEGIA 1.1 Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.

El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales, algunas de ellas mencionadas más adelante.

OBJETIVO 2
Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.

ESTRATEGIA 2.1 Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.

Las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una mala defensa o representación legal, ante

la imposibilidad de pagar honorarios a un abogado particular. Esto los sitúa en desventaja en la defensa de sus intereses y derechos. El Estado tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez. Por ello, se fortalecerá y extenderá la cobertura de la defensoría de oficio en su organización, funcionamiento y presencia para que, en las diversas ramas procesales, se responda a los propósitos de una verdadera justicia. Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función.

ESTRATEGIA 2.2 Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.

Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso de todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, hay espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañando la confianza en nuestras instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.

OBJETIVO 3
Garantizar la protección a los derechos de propiedad.

Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.

ESTRATEGIA 3.1 Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.

Se efectuará una mejora normativa y se adoptarán nuevos estándares que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de propiedad. Lo anterior incluye materias como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, el cumplimiento de contratos, así como los registros públicos de la propiedad y del comercio.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las familias en aspectos tan relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.

ESTRATEGIA 3.2 Proteger la propiedad intelectual.

Un delito extendido es la violación a los derechos de propiedad intelectual mediante la piratería. Esto desincentiva la innovación y destruye la motivación de emprendedores actuales y potenciales. Se harán cumplir las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en la protección de los derechos de autor y de las patentes, mediante aseguramientos de mercancía y acciones de carácter preventivo en las aduanas, para impedir el ingreso de productos ilegales al país.

1.2 Procuración e impartición de justicia

México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.

OBJETIVO 4
Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

Distintos componentes integran el proceso de transformación que requiere nuestro sistema penal. Entre los principales elementos está el cambio de un sistema inquisitorio a uno acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de expedientes.

ESTRATEGIA 4.1 Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.

La procuración de justicia requiere de ministerios públicos profesionales, honestos, con procedimientos claros y eficaces. Bajo esta lógica, se impulsará la capacitación y especialización de los agentes y sus auxiliares, de acuerdo con estándares internacionales. Asimismo, se establecerán controles de confianza para monitorear la ética y la calidad con la que se desempeñan.

La iniciativa de reforma constitucional que presentó el Ejecutivo recientemente, busca redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal para que esté facultada para recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos. Esta redistribución de facultades entre los órganos responsables tiene como objetivo propiciar una investigación más científica, objetiva y profesional, que jurídicamente seguiría a cargo del Ministerio Público, pero que contaría con la participación autónoma, en términos técnicos y funcionales, de la policía.

ESTRATEGIA 4.2 Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.

El reto que implica el crecimiento y expansión del crimen organizado exige que las leyes e instrumentos con que cuenta el Estado para combatirlo se adecuen a la realidad. Entre otras cosas, se implementarán nuevas medidas de investigación y redistribución de las facultades entre los órganos judiciales y el Ministerio Público, para que el sistema de procuración e impartición de justicia pueda perseguir y sancionar con mayor eficacia a la delincuencia organizada.

La propuesta de reforma al sistema penal prevé como herramientas especiales en materia de investigaciones de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el Ministerio Público, de tal forma que estos instrumentos puedan ser utilizados de manera oportuna. También se propone el establecimiento de un mecanismo de control posterior, para que sea el juez quien, de manera oficiosa, revise la legalidad de las intervenciones y los cateos.

Asimismo, se promoverá que las conductas tipificadas como delincuencia organizada sean consideradas siempre graves, para que den lugar a prisión preventiva.

ESTRATEGIA 4.3 Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.

En la medida en que no se garantizan los derechos de quienes resultan afectados por la

delincuencia, específicamente el resguardo de su identidad cuando denuncian, se inhibe la necesaria participación de la ciudadanía en la prevención y combate a la delincuencia. En la red de telecomunicaciones para las instituciones de seguridad, conocida como Plataforma México, se introducirá una línea especializada para la recepción de denuncias anónimas. En un ambiente de inseguridad y desconfianza como el que ahora se vive, la denuncia anónima constituye un aliciente para la colaboración de la ciudadanía en el combate a la delincuencia. Tan importante como recibir las denuncias,

desde luego, será tener un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las mismas.

Es una obligación del Estado proteger a las víctimas y, desde luego, garantizar las mejores condiciones para los ciudadanos que pueden declarar en los casos más delicados, más relevantes y más peligrosos. Para ello se ha propuesto establecer la reserva de los datos de las personas que denuncian hechos relacionados con el crimen organizado.

ESTRATEGIA 4.4 Promover la implementación gradual de juicios orales.

La impartición de justicia en México se da a través de un proceso lento, ineficiente e impersonal basado en la integración de expedientes escritos que daña los intereses y derechos tanto de quien comete un delito como de quien lo padece. La oralidad en los juicios ofrece a las partes la oportunidad de tener audiencias directas con los jueces para conocer, presentar o contradecir las pruebas y argumentos del caso. Esto reduce significativamente la duración de un litigio y con ello, su costo, que muchas veces es determinante en la decisión de presentar o no una denuncia. Asimismo, se reducen los espacios de opacidad en los que pueden ocurrir actos de corrupción o discrecionalidad, lo que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en actores encargados de la aplicación de la ley.

ESTRATEGIA 4.5 Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.

Actualmente, los términos y plazos procesales, así como el número de instancias por las que

se puede pasar durante un litigio, hace muy tardada la impartición de justicia, lo cual genera incertidumbre en los ciudadanos. Por lo tanto, se propondrán reformas que permitan agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales. La adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos estan asociados a esta estrategia.

Otro mecanismo propuesto es que la prueba confesional se rinda con toda la infor-

mación sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales. Mediante un examen judicial sobre la veracidad y legalidad del reconocimiento de responsabilidad, se podrá impartir justicia con mayor celeridad.

ESTRATEGIA 4.6 Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.

Los litigios representan un costo económico y social elevado para el Estado, así como para los particulares. Para reducirlos, se promoverán y adoptarán medios alternativos para solución de controversias como eje toral del sistema de justicia en general, que permitirán además crear una conciencia y una actitud de diálogo y conciliación, más que de confrontación, entre la sociedad. En muchos casos, estos métodos resultan más apropiados, para los fines de la justicia, que la imposición de una pena de prisión, al resarcir al agraviado el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión.

Estos mecanismos permiten que el Estado centre sus capacidades institucionales en la persecución de aquellos delitos que verdaderamente atentan contra el orden y la paz públicos. De manera paralela, sirven para despresurizar el sistema judicial, cuya saturación es un claro obstáculo para la impartición de justicia pronta y expedita.

ESTRATEGIA 4.7 Promover el Código Penal Único.

En México contamos con un código penal y un código procesal penal por cada entidad federativa, más el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Tal diversidad legislativa resulta en contradicciones y vacíos legales que abren espacios para la impunidad.

Por ello, la iniciativa de reforma al sistema de justicia penal presentada por el Ejecutivo propone la unificación legislativa, tanto en la tipificación de las conductas delictivas y sus penas, como en los procedimientos para su persecución, investigación y ejecución. La adopción de tipos penales únicos para todo el país impacta positivamente en la certeza jurídica.

La soberanía de los estados y la vigencia del federalismo no se verán violentadas, pues la ley determinará las competencias correspondientes y la facultad de organizar las instituciones de procuración y administración de justicia se mantendrá como una facultad reservada a las entidades federativas.

OBJETIVO 5
Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.

Es necesario que la sociedad tenga la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta. Vivir en medio de la violencia, ver como natural la impune comisión de los delitos no debe ser parte de la cotidianidad. Si no se hace valer la ley a través de instrumentos eficaces, los potenciales delincuentes perciben que el riesgo de recibir

una represalia es muy bajo, y la decisión de cometer un acto ilícito se vuelve menos costosa, lo que aumenta los niveles de criminalidad.

ESTRATEGIA 5.1 Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.

Por mucho, la mayor incidencia de delitos corresponde a los del orden común, cuya prevención y castigo están a cargo de las autoridades locales. Vigorosamente, y con un sentido de urgencia, se compartirán esfuerzos con los gobiernos de los estados y los municipios en el marco de los organismos que para ello existen.

Esta estrategia de corresponsabilidad será la clave para enfrentar con eficacia y contundencia a la criminalidad. En el marco de un auténtico federalismo, se deberá establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar al Sistema Nacional de Seguridad Pública la dimensión y proyección que motivaron su creación. Por tanto, se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios.

Todo ello se realizará con absoluto respeto a las atribuciones de cada orden de gobierno, focalizando los esfuerzos para restablecer la seguridad pública en todo el país y fortalecer la presencia del Estado en las ciudades y poblaciones donde existe mayor inseguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir a la criminalidad. Los esfuerzos y acciones que el gobierno realice en materia de seguridad, además de reducir los índices de delincuencia, deben verse reflejados en la percepción de la ciudadania sobre la seguridad, de modo que en 2012 la mayoría de la población declare que se siente segura en su comunidad.

ESTRATEGIA 5.2 Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.

En materia de impunidad debe ponerse especial cuidado para que los delincuentes que son capturados no compren su libertad mediante sobornos, y que las investigaciones que estén en curso no se detengan por negociaciones ilícitas.

ESTRATEGIA 5.3 Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.

Además de la eficacia y honestidad de las instituciones públicas, sin la participación comprometida de los denunciantes no se podrán abatir los niveles de impunidad. Se deben ofrecer nuevas garantías a la integridad y a la seguridad de las víctimas de un delito y acabar con su situación de franca indefensión.

En pocas ocasiones la víctima tiene oportunidad de que se le resarza el daño o de contar con garantías que la hagan partícipe de una justicia a la que tiene derecho. Esta situación debe revertirse. También es necesario que las víctimas puedan actuar

en los procesos penales y defenderse contra resoluciones que pudieran lesionar sus intereses. Se buscará la simplificación de los mecanismos para la presentación de denuncias y querellas en cuanto a tiempos, trámites, requisitos y documentación.

Se implementarán medidas cautelares para salvaguardar los derechos de las víctimas durante el proceso penal. Si bien estas medidas ya son parte del ordenamiento jurídico, es indispensable ampliarlas para proteger a la sociedad y evitarle un perjuicio mayor. Se propone privilegiar la aplicación del arraigo, la prohibición de salir de una demarcación territorial, la prohibición de acercarse a una o varias personas, la restitución provisional de los derechos de las víctimas y ofendidos, la vigilancia a cargo de determinadas personas o instituciones, el aseguramiento de instrumentos, objetos y productos del delito, la protección de la integridad física y moral de las víctimas u ofendidos, los actos para garantizar la reparación del daño y la caución para proteger los derechos de las víctimas.

Para garantizar la legalidad en la aplicación de estas medidas, se otorgarán facultades a un órgano jurisdiccional, cuyas características principales serán la independencia, la imparcialidad, la legalidad y la objetividad en sus decisiones.

ESTRATEGIA 5.4 Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.

En México aún existe una cultura que discrimina a la mujer y que favorece el entorno de acoso y de violencia que padecen millones de mujeres. En el marco de la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se promoverá una cultura de respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se pondrán en operación programas de sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones.

Con esta ley, se harán valer compromisos internacionales signados por México a través de ordenamientos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Belém do Pará), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

OBJETIVO 6
Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

ESTRATEGIA 6.1 Modernizar el sistema penitenciario.

Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

Se establecerá tanto la figura de juez de ejecución de sentencia, como la reorganización estructural y territorial de los centros penitenciarios, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se adoptarán lineamientos y metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad. Se generará inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia de los internos. Se promoverán también los convenios necesarios para que los sentenciados cumplan sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, pues actualmente los sentenciados del orden común pueden compurgar sus penas en centros federales, pero no a la inversa.

Frecuentemente se olvida que junto con el castigo por la comisión de delitos, la confinación en penales debe tener el propósito de propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena. Resulta necesario el compromiso de los tres órdenes de gobierno para trabajar de manera coordinada en el perfeccionamiento de los mecanismos de readaptación y rehabilitación de los delincuentes.

ESTRATEGIA 6.2 Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.

Se combatirá la corrupción en las instalaciones penitenciarias federales y locales, para terminar con los privilegios que disfrutan algunos de los reclusos y que van en perjuicio del resto. Se reforzará la vigilancia para detectar y eliminar los mecanismos mediante los cuales los criminales continúan operando sus redes de delincuencia desde el interior de los centros penitenciarios. Esto incluye vigilar el comportamiento del personal encargado de la seguridad, para castigar a quienes se corrompen y facilitan la operación delictiva intramuros.

En el caso de la delincuencia organizada, se propone que se exceptúe el derecho consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, lo que responde a la necesidad de que los miembros de grupos de crimen organizado sean recluidos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad y para la disminución de los riesgos de fuga o violencia interna.

ESTRATEGIA 6.3 Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.

La sobrepoblación en los centros de reclusión es un obstáculo para la aplicación de la ley en su interior y para garantizar condiciones dignas a los reclusos. Además de las estrategias encaminadas a reducir el tiempo necesario para dictar sentencia, se diseñará y aplicará un nuevo esquema de prisión preventiva, y se facultará al juez para imponer medidas cautelares durante el desarrollo del proceso. Se analizará la pertinencia de medidas alternativas como la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia a cargo de determinada gente o instituciones, y el sometimiento a instituciones de educación, entre otras.

1.3. Información e inteligencia

Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno.

El intercambio fluido y oportuno de información entre los cuerpos de policía es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate. Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo localizados en bases de datos de acceso común, facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.

OBJETIVO 7

Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.

ESTRATEGIA 7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.

Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará también una red de interco-

nexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Será muy importante disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.

ESTRATEGIA 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal

Las herramientas tecnológicas que se desarrollarán en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.

1.4. Crimen organizado

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados

Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a

dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.

OBJETIVO 8
Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

ESTRATEGIA 8.1 Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.

ESTRATEGIA 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.

Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos.

ESTRATEGIA 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

La capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta perniciosa actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos. Se intensificarán las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México.

ESTRATEGIA 8.4 Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

Se propiciará la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.

1.5 Confianza en las instituciones públicas

La corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el

gobierno. Toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley.

México necesita que sus ciudadanos confíen plenamente en el sistema jurídico y en el desempeño de las instituciones de justicia y de gobierno. Ello es fundamental para reforzar la alianza entre el gobierno y la sociedad en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

OBJETIVO 9
Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

ESTRATEGIA 9.1 Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El marco jurídico vigente debe mejorarse a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad. Adicionalmente urge su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.

Para alcanzar este objetivo, el Gobierno Federal impulsará las reformas necesarias para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan ante las instancias de la Administración Pública Federal.

ESTRATEGIA 9.2 Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Al ser éste el nivel más directo de interacción entre ciudadanos y gobierno, debe ser el que brinde resultados más claros en materia de transparencia. Se identificarán los trámites en los que más frecuentemente se dan sobornos o se paga por la ayuda de un intermediario, y se implementarán mecanismos de monitoreo y asesoría a los ciudadanos para que todas las personas reciban servicios de calidad sin distinción alguna y sin espacio para la corrupción. Sólo de esta forma podrá recuperarse verdaderamente la confianza ciudadana en la acción gubernamental.

ESTRATEGIA 9.3 Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental, y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, han representado un gran paso adelante en la consolidación de nuestra democracia, y han cerrado espacios paulatinamente a la cultura de opacidad y arbitrariedad que prevalecía hasta hace pocos años. Sin embargo, los avances son insuficientes pues, por parte del gobierno, aún hay que expedir normas reglamentarias y verificar la debida observancia de la referida Ley de Transparencia. Por el lado de los ciudadanos, no se ha ejercido plenamente este derecho a la información. Para tales efectos, se intensificarán los procesos de sistematización y apertura de la información pública gubernamental, a fin de que los ciudadanos conozcan el quehacer gubernamental en ejercicio de su garantía a la información.

El compromiso es no sólo responder a las solicitudes de acceso a la información. Es necesario también emprender acciones para dar a conocer aquélla que sea de interés general, mediante campañas de difusión y divulgación, que sean ajenas a intereses personales o partidistas.

ESTRATEGIA 9.4 Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.

Se fortalecerá la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos.

Se promoverá el valor del servicio público como una función que antepone los intereses de la comunidad a los intereses particulares y personales. Se trabajará en el mejoramiento del diseño curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta únicamente aquellos candidatos que, además de las competencias profesionales, demuestren su probidad y guíen sus acciones estrictamente en el marco de la legalidad.

ESTRATEGIA 9.5 Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.

Existe plena conciencia de que algunos servidores públicos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos. Las prácticas del nepotismo, "amiguismo" y "compadrazgo" permiten mantener en el servicio público a personas que carecen del perfil necesario para desempeñar los cargos que les son asignados. Se procederá con equidad y con toda firmeza, para impedir estas prácticas a través de la consolidación del servicio de carrera, de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados.

ESTRATEGIA 9.6 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias para que tanto las administraciones estatales como las munici-

pales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben por parte de la Federación y cuál es su impacto en términos sociales.

OBJETIVO 10
Combatir a la corrupción de forma frontal.

ESTRATEGIA 10.1 Promover una cultura anticorrupción.

El Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe fomentarse desde la familia y en el ámbito educativo para impulsar la formación de una ética en los niños y jóvenes.

ESTRATEGIA 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.

Uno de los beneficios de la transparencia gubernamental es la difusión de los casos en que las autoridades responsables de la sanción de las malas prácticas de los servidores públicos efectivamente castigaron alguna conducta ilícita o delictiva, de manera que la ciudadanía conozca las acciones de la administración pública para inhibir la corrupción.

Por disposición de la ley, no todas las sanciones incluyen la destitución del servidor público, por lo cual los empleados sancionados pueden seguir laborando en ocasiones protegidos por el propio marco jurídico o sus organismos gremiales. Se ampliará la difusión de las sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes impongan a los malos servidores públicos, como ejercicio de rendición de cuentas y estrategia disuasoria de nuevas conductas ilícitas.

ESTRATEGIA 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

Según Transparencia Mexicana, en su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005-2006, los hogares mexicanos que declararon haber pagado sobornos o "mordidas", gastaron en promedio 177 pesos cada uno, lo que implica poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pérdidas para las familias, por lo que es innegable la necesidad de fortalecer los sistemas de control y rendición de cuentas para inhibir actos de corrupción y mejorar los servicios públicos.

Los procedimientos administrativos, que incluyen multitud de trámites a realizar por los particulares, son confusos y en ocasiones los ciudadanos tienen que realizarlos en oficinas diversas y alejadas unas de otras. Esto implica

altos costos para el interesado, motivo por el cual se propicia la corrupción y la improductividad, por la pérdida de miles de horas hombre.

La existencia de procedimientos complejos abre espacio para intermediarios que simplifican los procesos a cambio de una remuneración económica. Es por esto que se ampliarán los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

ESTRATEGIA 10.4 Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.

Los órganos de inspección, verificación y control no han consolidado los objetivos anti-corrupción que se les han asignado, ya que no han desarrollado de manera suficiente su capacidad para prevenir conductas irregulares y orientar a los servidores públicos para reducir las faltas por ignorancia. Ciertamente, los citados órganos no tienen, en ocasiones, los recursos suficientes para el eficaz desempeño de su función. Por ello se deben buscar las mejores prácticas para un óptimo aprovechamiento de los recursos y expandir su actividad a los aspectos sustantivos de la operación de las dependencias y entidades de la administración.

Al mismo tiempo, debe consolidarse un sistema preventivo de actos de corrupción en los propios órganos de control, situación previsible si se considera la relevancia de sus funciones y su presencia en todos los ámbitos del quehacer gubernamental. De esta forma, deberá instrumentarse un procedimiento riguroso de rotación de los titulares de las áreas correspondientes.

ESTRATEGIA 10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.

El costo de la corrupción existente en el país es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causa a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones. Es correcta la apreciación ciudadana respecto de la corrupción que subsiste en una proporción significativa de la actividad pública y privada.

Lo anterior se entiende si se advierte que los mecanismos e instancias de control existentes no están orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, y se abocan primordialmente a verificar el

cumplimiento estricto de la normatividad. Los mecanismos que permitirían controlar y mejorar sistemáticamente los procesos de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos son deficientes, además de que subsiste el enfoque correctivo, lo que sigue ocasionando grandes pérdidas de recursos.

El Gobierno Federal no sólo continuará con mayor rigor los sistemas preventivos y correctivos que han mostrado su eficiencia, sino que se ampliarán las estrategias y acciones para abatir los índices de corrupción y generalizar el apego a la legalidad en el ejercicio del servicio público. Asimismo, propiciará la colaboración de la ciudadanía para evitar y, en su caso, sancionar las conductas ilegales.

ESTRATEGIA 10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Aun cuando la participación ciudadana se ha incrementado por medio de mecanismos como los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la población.

Se facilitará a la ciudadanía la formulación de quejas, denuncias e inconformidades por medios directos y electrónicos, e incluso de forma anónima, otorgándole seguridad y, en su caso, protección personal a los testigos que permitan la sanción de servidores públicos corruptos.

Las facilidades que el Gobierno Federal dará a la ciudadanía para la formulación de quejas, denuncias e inconformidades, también incluirán estímulos materiales y reconocimientos cuando se aporten las pruebas suficientes para la sanción de los responsables.

1.6 Cultura de la legalidad

El Estado de Derecho de un país se sustenta, antes que nada, en el arraigo que tenga la cultura de la legalidad en la sociedad. El respeto a la ley es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social y fortalecer a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades.

Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social

y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales.

Además, la cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley; esto es, denunciar las irregularidades, abusos y actos ilícitos.

OBJETIVO 11
Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

ESTRATEGIA 11.1 Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.

La frecuencia y gravedad de las violaciones a la ley han minado los valores de responsabilidad social y civismo entre la ciudadanía.

Lo más lamentable es que este abandono del principio de apego a la ley, afecta la conciencia de niños y jóvenes acerca de los valores esenciales de la convivencia humana, lo cual pone en riesgo la esperanza de una real vigencia del Estado de Derecho en los años por venir.

Por eso, se emprenderán acciones decididas para recuperar y fortalecer la enseñanza del civismo, la historia nacional y el derecho en la educación de la niñez y la juventud. Asimismo, se convocará a las familias, las organizaciones civiles, laborales, gremiales y religiosas, los partidos políticos, y especialmente a los medios de comunicación, a emprender y respaldar una campaña permanente de revalorización de la cultura de la legalidad, de la que el Gobierno de la República habrá de ser el más resuelto impulsor.

ESTRATEGIA 11.2 Promover una mayor profesionalización de los abogados.

Se estima que cualquier proyecto de mejora sustantiva y procesal del actual orden jurídico debe pasar forzosamente por la mejora en la educación y ética de los profesionales del derecho, tanto al servicio de los particulares como del gobierno. Por lo tanto, se adoptarán estándares que permitan la profesionalización de los abogados, como la colegiación obligatoria y el seguimiento de códigos de ética y de conducta, entre otros.

Un gobierno que pretende garantizar una irrestricta aplicación de la ley necesita de profesionales del derecho con la mejor formación posible y con un estricto apego a códigos de conducta ética. Se determinarán estándares mínimos para la selección y capacitación de los abogados que integran la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

1.7. Derechos humanos

México participa en el objetivo universal de difundir y proteger el pleno goce de los derechos humanos. Por eso ha promovido la creación de organismos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en los estados de la República. Sin embargo, es claro que el verdadero avance en materia de derechos humanos supone un proceso social complejo.

Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.

Ello requiere, en consecuencia, tomar medidas contundentes para avanzar con celeridad hacia los estándares internacionales en la materia.

OBJETIVO 12
Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

ESTRATEGIA 12.1 Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

El Gobierno de la República reafirma su compromiso de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea. También es necesario establecer los mecanismos para hacer efectivo el respeto a los instrumentos internacionales.

ESTRATEGIA 12.2 Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos.

Se identificarán las violaciones recurrentes a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como a las autoridades menos sensibles a las recomendaciones, con el fin de priorizar las acciones de las dependencias en este sentido.

ESTRATEGIA 12.3 Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.

Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.

ESTRATEGIA 12.4 Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.

Realizar campañas informativas que den a conocer los derechos fundamentales y prevengan a la población acerca de los actos

que constituyen una violación a los mismos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

Estas campañas harán hincapié en la no discriminación, el respeto y la aceptación de la diversidad, así como la tolerancia y la pluralidad.

Seguridad nacional

Diagnóstico

Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.

Las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía. En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente[7].

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla[8]. Actualmente, la economía de los cárteles se ha visto afectada por los cambios estructurales en el mercado internacional de las drogas, lo que explica, en parte, el reciente aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Dada esta coyuntura, recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.

Sin embargo, la confianza ciudadana necesita resultados claros para consolidarse. Estas instituciones deben responder, dentro del marco de sus facultades, a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y, en materia de combate al narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos.

Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras.

Las tendencias a nivel global en las últimas décadas indican un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del orbe, y por la aparición de nuevas tendencias sociales que representan presión para las franjas fronterizas de México. Esto ha propiciado que estas zonas se conviertan en un escenario de transgresiones a la ley, y en un amplio campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional.

En la frontera sur, los flujos migratorios indocumentados son una constante, lo que representa un mercado de ganancias enorme para los traficantes de personas. Durante el año 2006 se aseguraron a más de 182 mil extranjeros sin documentación en todo el país, de los cuales el 62% se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco[9]. Asimismo, existe en la región la presencia de pandillas delictivas juveniles y cárteles del narcotráfico que, aprovechando la extensión y porosidad de la frontera, generan violencia e inseguridad.

A los problemas de traficantes de personas, en la frontera norte se agregan con intensidad las organizaciones criminales del narcotráfico y el contrabando de armas. La mayor parte de las armas que circulan en el país de manera ilegal ingresan por la frontera con Estados Unidos.

Entre 2001 y 2006, en la seguridad de la frontera norte se emplearon más de 1,900

miembros del ejército al año, mientras más de 1,700 se ubicaron en la frontera sur anualmente. Desafortunadamente, esto no ha sido suficiente para evitar que los límites territoriales se vean violados por el contrabando y el narcotráfico.

1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio

Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumar acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la pobla-

[7] Consulta Mitofsky. (2007). Confianza en las instituciones, febrero. Disponible en: www.consulta.com.mx (margen de error +/- 4%)

[8] Parametría. (2007). Febrero. Disponible en: www.parametria.com.mx : 89% de acuerdo en que utilice al Ejército para combatir al narcotráfico en México (margen de error +/- 2.8%); Demotecnia. (2007). Disponible en: www.demotecnia.com, 88% sí al Ejército para combatir al narcotráfico (margen de error +/- 3.2%).

ción. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos.

OBJETIVO 13
Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

ESTRATEGIA 13.1 Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones. La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro de armas y a la compra de información, entre otras cosas. Hoy la tarea es impedir que las Fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto.

ESTRATEGIA 13.2 En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

En corresponsabilidad con los gobiernos locales, el Gobierno Federal seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Plan DN-III y el Plan Marina, entre otros, para acudir con la mayor celeridad a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza. Se revisarán cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere. Se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la ayuda a la que por ley tienen derecho los ciudadanos afectados por estos fenómenos. De forma complementaria, se mejorará el registro y la divulgación oportuna de información sobre los fenómenos meteorológicos, con el fin de alertar a la población y evitar la pérdida de vidas humanas.

1.9. Seguridad fronteriza

Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.

[9] Instituto Nacional de Migración. (2006). Estadísticas migratorias 2006. Disponible en: www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic06/aseguramientos.mht

OBJETIVO 14
Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

ESTRATEGIA 14.1 Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.

La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas.

ESTRATEGIA 14.2 Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

1.10. Cooperación internacional

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados.

OBJETIVO 15
Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

ESTRATEGIA 15.1 Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia.

ESTRATEGIA 15.2 Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para

combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.

Por mucho tiempo, la lucha internacional contra el narcotráfico ha privilegiado la represión de su producción y transporte, con un enfoque dirigido principalmente a los países donde se producen las drogas. La creciente vitalidad de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y su arrojo para enfrentar incluso al poder de los Estados ponen en evidencia que la estrategia ha sido insuficiente. Hace falta intensificar el combate contra el tráfico y consumo de drogas en los países que tienen más demanda. La ubicación fronteriza de México con el mercado más grande de drogas ilícitas del mundo incrementa el valor estratégico del territorio para el crimen organizado. Al tiempo que México reitera su compromiso de seguir cumpliendo la parte que le corresponde, impulsará el fortalecimiento al combate del tráfico de estupefacientes mediante la participación responsable de los países involucrados en toda la cadena, desde la producción hasta el consumo. El intercambio de información será parte esencial de este esquema de cooperación.

ESTRATEGIA 15.3 Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

La delincuencia organizada se distingue por tener a su alcance equipo y armamento sofisticados para llevar a cabo sus fines. De ahí la importancia de trabajar, en el marco del derecho internacional, en el establecimiento de mecanismos de cooperación para controlar la

producción, circulación y venta de armas en los países fabricantes

En cuanto a la responsabilidad de México, se debe integrar un padrón confiable y actualizado de armas de fuego en el país, disminuir el número de artefactos provenientes del contrabando y retirarlos de circulación. Esto implica transparentar el registro de armas del gobierno y crear una normatividad que comprometa a las autoridades estatales a facilitar la inspección de armamento. Asimismo, se requiere la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que la población entregue armas provenientes del mercado negro e instrumentar un programa permanente para la destrucción inmediata de equipo decomisado.

ESTRATEGIA 15.4 Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de

las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.

ESTRATEGIA 15.5 Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas trasnacionales.

El crecimiento de las pandillas delictivas en zonas fronterizas, como el caso de los llamados "maras", debe atenderse mediante acciones de inteligencia, en coordinación con las autoridades de la región centroamericana. Se creará un registro de los integrantes de estas organizaciones que hayan estado en prisión, y se implementarán políticas públicas preventivas en centros educativos y comunidades para evitar que surjan más adeptos o imitadores de estos grupos.

ESTRATEGIA 15.6 Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.

El acatamiento del derecho internacional es el instrumento por excelencia para procurar la convivencia armónica de las naciones y la unión de esfuerzos para superar desafíos comunes. Por eso México seguirá inscribiendo su lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado en el marco de los tratados internacionales. El Gobierno Federal pondrá especial empeño en

alinear la legislación nacional a los tratados internacionales de que México es parte, para contribuir con mayor eficacia en la lucha contra los transgresores del derecho y del orden.

ESTRATEGIA 15.7 Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.

El territorio nacional no será un refugio para quienes delinquen en otros países, ni se tolerará que quienes son perseguidos por la justicia mexicana se escondan en el extranjero. El recurso legal de la extradición será aplicado para asegurar que la justicia se aplique, sin importar las fronteras entre países.

Seguridad pública

Diagnóstico

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza,

es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos.

Durante muchos años, la falta de seguridad ha minado, hasta un punto verdaderamente preocupante, la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país.

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana[10] publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

En la última década, el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400%[11]. La inseguridad ha hecho que prolifere la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

Se mejorará sustancialmente la calidad de la seguridad pública iniciando con la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales.

Aunque cada vez se aplican más los procesos de control de confianza en los cuerpos policiales, aún no es una práctica generalizada en el país y no hay criterios homogéneos en la selección, el ingreso la promoción y la permanencia de los policías.

Pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción[12].

En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de bachillerato y licenciatura respectivamente Sin embargo, en otros cuerpos policíacos el requerimiento es menor.

Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país

En cuanto a la tecnología disponible en estas instituciones, debemos mencionar que

[10] Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org.mx
[11] Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2007).
[12] México Unido Contra la Delincuencia A.C. Disponible en: www.mexicounido.org

la red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y porque no existe un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Esto se traduce en incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial.

En consecuencia, la tecnología que es vital para el trabajo policial no ha sido explotada adecuada o suficientemente, y por lo tanto el trabajo conjunto se dificulta por la carencia de información confiable y oportuna.

En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.

1.11 Prevención del delito

La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas.

La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.

OBJETIVO 16
Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

El riesgo de integrarse a una pandilla o de caer en la delincuencia es agravado por un entorno de violencia, desintegración familiar, criminalidad y falta de oportunidades de desarrollo. La vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito. Los programas que implementan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes. Las siguientes estrategias requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes de-

pendencias para tener un mayor impacto en la prevención del delito.

ESTRATEGIA 16.1 Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, para defender la integridad familiar amenazada por el crimen y las adicciones. En materia de adicciones, se intensificarán las acciones en el sistema educativo para generar conciencia mediante el conocimiento de los efectos perniciosos de las drogas en la salud física y mental de quienes las consumen. Se emprenderán también campañas de difusión para la población en general en el mismo sentido. Se mejorarán las oportunidades de rehabilitación para quienes deciden alejarse de las adicciones, y se brindará información oportuna a las familias y comunidades para que sepan cómo ayudar a un adicto a superar su condición.

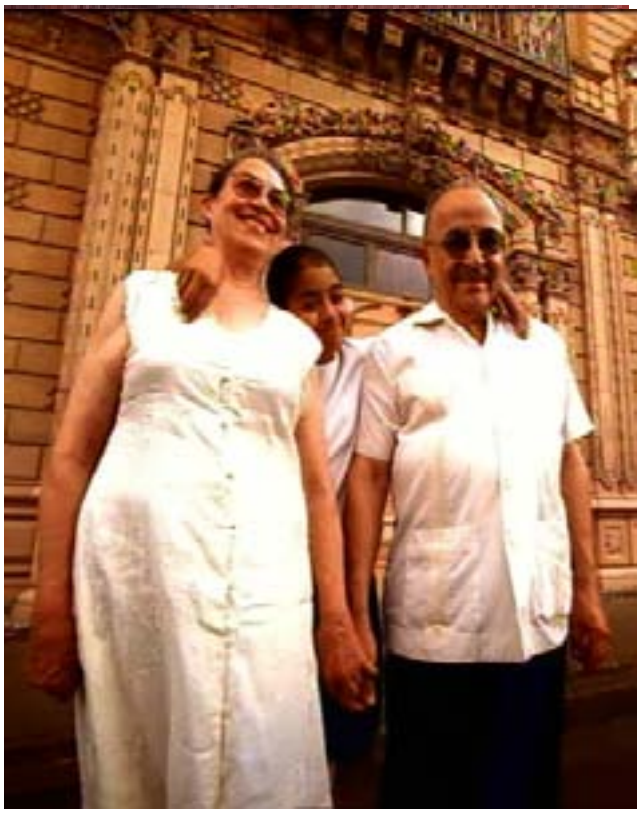
ESTRATEGIA 16.2 Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.

ESTRATEGIA 16.3 Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Esta estrategia tendrá la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitará a las maestras y a los maestros, así como a los padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades



necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se empezará por las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Adicionalmente, se van a distribuir materiales de capacitación y de información, para que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularán a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentará la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

ESTRATEGIA 16.4 Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El tráfico ilegal de armas es una actividad delictiva que se ha incrementado. La vinculación que tiene con el narcotráfico, las actividades con recursos de procedencia ilícita y la corrupción, entre otros delitos, demanda la aplicación de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales para hacerle frente, y garantizar a la sociedad un entorno que les dé tranquilidad.

Para ello, se modernizarán y mejorarán los procedimientos en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que permitan a las dependencias responsables de su aplicación tener mayor control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos, sustancias químicas peligrosas y artificios pirotécnicos dentro del país.

1.12 Cuerpos policíacos

La falta de resultados contundentes y el fenómeno de la corrupción han arrojado como saldo la desconfianza y el descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal.

Actualmente, a pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, la falta de coordinación y unidad de mando, así como las asimetrías en sus salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policíaca y que,

simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios de acción.

Aunque entre las más de 1,600 corporaciones de policía que funcionan en el país sin duda existen numerosos oficiales comprometidos y entregados al deber de servir y proteger a la ciudadanía, la eficacia de la policía se ha visto minada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes, la infiltración y la amenaza de la delincuencia organizada, así como por la dispersión de esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones para cumplir su importante labor. El propósito es que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos de la ciudadanía.

OBJETIVO 17
Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

ESTRATEGIA 17.1 Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

ESTRATEGIA 17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.

Se definirán criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros. Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones.

ESTRATEGIA 17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.

La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimien-

to y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos.

A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones.

ESTRATEGIA 17.4 Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

El desprestigio de los cuerpos policíacos impide la colaboración con la sociedad y dificulta la formación de una identidad institucional que los fortalezca. Con base en resultados, los ciudadanos deben sentir que no se encuentran solos ante la delincuencia, que las instituciones y el gobierno están, precisamente, para respaldarlos; que los policías, los marinos y los soldados cumplen eficazmente con el deber de protegerlos.

A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad.

ESTRATEGIA 17.5 Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores. Asimismo, se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles.

1.13. Participación ciudadana

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.

Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

OBJETIVO 18

Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

ESTRATEGIA 18.1 Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.

ESTRATEGIA 18.2 Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

Se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia. Se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil; así como la participación de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia, bajo criterios nacionales, estatales, regionales y comunitarios, que además, estén alineados con las necesidades y demandas de la sociedad.

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

ESTRATEGIA 18.3 Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

La finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes objetivos y ejes de acción, busca alcanzar un mejor desempeño económico. Cada eje de acción del Plan está interrelacionado con el crecimiento y el empleo. El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública permitirá que los ciudadanos disfruten con tranquilidad de los resultados de su esfuerzo. Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es necesaria para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas. La estrategia de desarrollo económico cuidará el acervo natural del país y con ello evitará comprometer el bienestar de generaciones futuras. La estrategia de desarrollo requiere también de una gobernabilidad democrática que permita la convivencia de todos, de forma que se den resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.

Los problemas sociales, políticos y económicos del país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de

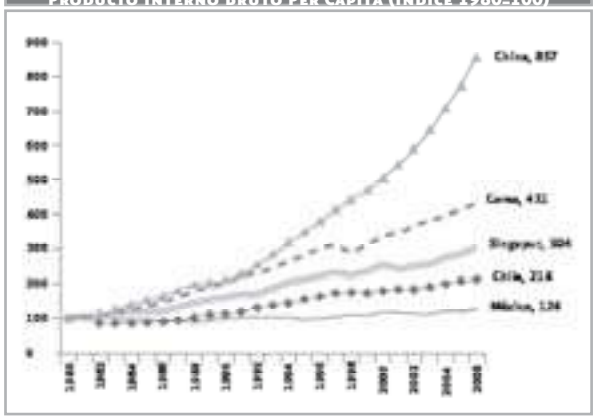
políticas públicas propuestos en este Plan son complementarios para contribuir a la superación de los retos en materia de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. De progresar en todos los frentes, se podrá crear un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirán a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente. Por ello, se utilizarán todos los instrumentos del Estado, avanzando simultáneamente en los cinco ejes de acción definidos en este Plan, con el fin de promover un crecimiento económico sostenido y más acelerado, una elevada creación de empleos, y un desarrollo humano pleno para todos los mexicanos.

Diagnóstico

En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación es necesario generar nuevas condiciones para lograr que el producto y el empleo tengan un crecimiento mayor al observado durante las últimas dos décadas. Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país esperamos lograr un crecimiento anual del PIB del 5% al final del sexenio.

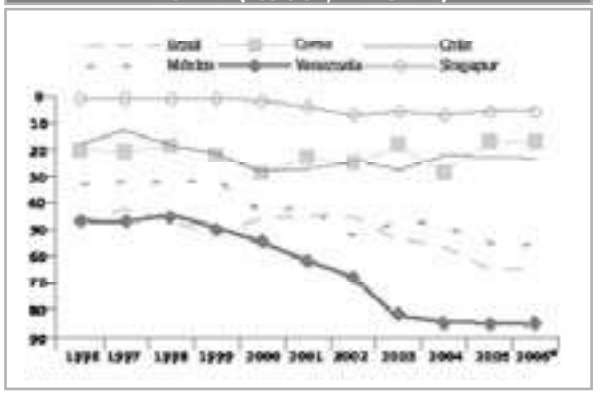
En ausencia de cambios importantes, el crecimiento de la economía mexicana será, en promedio, de alrededor de 3.5 % por año, lo que implica un incremento per cápita cercano a 2.4%. De mantenerse esta situación, tomaría 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante. Una comparación con países como Chile, China, Corea del Sur y Singapur deja claro que se puede acelerar el crecimiento económico a partir de la implementación de políticas públicas adecuadas. Al mismo tiempo, la competencia internacional implica que se necesitan acciones decididas para mantener la competitividad: la pasividad sólo

Producto Interno Bruto Per Cápita (Índice 1980=100)



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2007, FMI.

Posicionamiento de Competitividad del Foro Económico Mundial (Posición, 1= más alta)

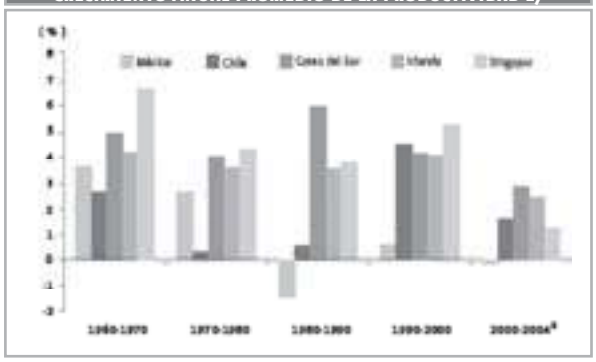


*/El cambio 2005-2006 corresponde a la nueva metodología del Foro Económico Mundial
Fuente: Foro Económico Mundial.

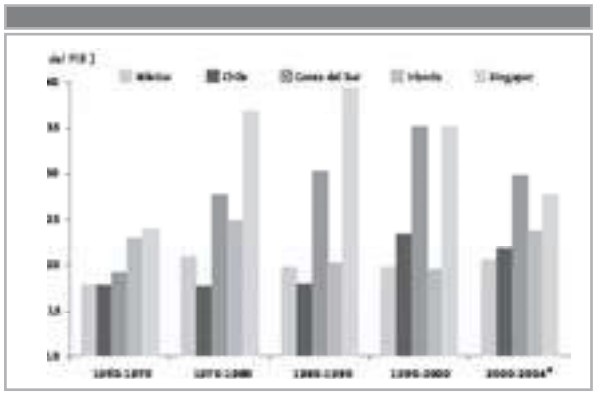
llevaría a un mayor rezago. Las estrategias delineadas en este Plan buscan un crecimiento del PIB per cápita de por lo menos 20% de 2006 al 2012.

Para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad. En México, el crecimiento de la productividad durante los últimos 45 años ha sido la mitad del observado en Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur. Asimismo, la inversión en México ha sido sustancialmente menor a la registrada en estos tres países durante el mismo lapso, y a la experimentada en Chile en los últimos quince años, cuando ese país alcanzó un mayor crecimiento.

Crecimiento Anual Promedio de la Productividad 1/



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.
1/ PIB entre mano de obra empleada. * Los datos para México llegan hasta 2006.



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.
* Los datos para México llegan hasta 2006.

El diagnóstico anterior indica que, dada la prioridad de contar con una economía que se encuentre, en 2012, entre las treinta más competitivas del mundo de acuerdo al Foro Económico Mundial, con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos, es imperativo seguir una estrategia en tres vertientes:

- Inversión en capital físico: fomentar una mayor inversión física, para lo cual se requieren condiciones económicas más competitivas. Las políticas públicas serán conducentes a aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional promover la inversión en infraestructura, y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.
- Capacidades de las personas: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo redituable y emprender proyectos más ambiciosos, ampliando su abanico de oportunidades productivas.
- Crecimiento elevado de la productividad: para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad se requiere una mayor competencia económica y condiciones más favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico. La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de los insumos y los productos finales, incrementa la

competitividad de la economía y mejora la distribución del ingreso. Por su parte, la adopción y desarrollo de nuevas tecnologías permite producir nuevos bienes y servicios, incursionar en mercados internacionales y desarrollar procesos más eficientes. Esto redituará en una mayor producción y en ingresos más elevados.

Inversión en capital físico

Al incrementar la inversión se promoverá una mayor tasa de crecimiento económico y una creación de empleos más dinámica. Para ello, se necesita que los proyectos sean más rentables, que estén sujetos a menores riesgos, y que se disponga de recursos para realizarlos. Es pertinente aclarar que, en la actualidad, la mayor restricción consiste en que la rentabilidad de la inversión es insuficiente, debido en parte a factores que elevan los costos de producción en el país. La situación es diferente a la de hace seis años, cuando la ausencia de recursos era una limitante sustancial. Hoy en día, si bien no todos cuentan con acceso adecuado al financiamiento, la disponibilidad de recursos para la inversión se ha incrementado de manera importante. Por ello, es imperativo proceder con acciones para contribuir a elevar la rentabilidad de las inversiones y reducir el riesgo de los proyectos productivos. También se debe continuar con la profundización del sistema financiero, para que toda la población tenga acceso a los recursos que les permitan participar en las actividades económicas.

Rentabilidad y riesgo de la inversión

La mejor forma de incrementar la rentabilidad de la inversión en toda la economía es reduciendo los costos. Ello hace a las empresas mexicanas más competitivas y asegura una mayor oferta de bienes a menores precios, con lo que las familias mexicanas también se benefician. A menor riesgo, menor es el retorno requerido por los inversionistas para realizar un proyecto. Un riesgo más bajo contribuye positivamente al nivel de inversión ya que, en un ambiente de competencia, un riesgo más bajo se traduce en menores precios. Las estrategias orientadas a alcanzar una mayor rentabilidad y reducir el riesgo de la inversión se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad. La incertidumbre legal y jurídica es un obstáculo importante para las actividades empresariales: abre la posibilidad de que se cambien las reglas del juego y pone en duda que se respeten la propiedad, los contratos y cualquier tipo de convenios. De igual forma, la ausencia de seguridad pública hace dudar a los individuos sobre la capacidad misma de disfrutar del producto de su esfuerzo. Por ello, las oportunidades de inversión existentes se podrán aprovechar plenamente con derechos de propiedad bien definidos y a través del respeto a los contratos, la certidumbre jurídica y la mejora de los niveles de seguridad.
- Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. La

incertidumbre macroeconómica y financiera es otra fuente importante de riesgo. Fluctuaciones extremas de la producción, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio pueden poner en duda la viabilidad de cualquier proyecto. Al respecto, la vulnerabilidad que aún existe en las finanzas públicas derivada de la volatilidad de los ingresos petroleros implica que todavía existen acciones importantes por realizar en este ámbito.

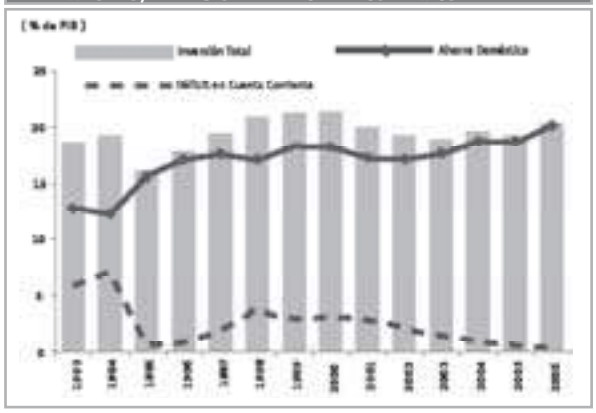
- Promover la competencia. La competencia económica permite que se reduzcan los precios de los insumos y facilita que los consumidores tengan acceso a más bienes a menores costos, incrementando el bienestar material de las familias.
- Simplificación administrativa y regulatoria. Por un lado, es necesario reducir los costos de transacción a los que se enfrentan las personas para llevar a cabo todas sus actividades, incluyendo avances adicionales en la facilidad de abrir un negocio y en el registro de la propiedad. Por otro lado, la regulación gubernamental debe evolucionar para permitir mayor innovación, ingreso a nuevos mercados y el desarrollo de nuevas actividades.
- Simplificación y estabilidad tributaria. Aunque las tasas de los impuestos directos en México se han reducido de forma importante, la complejidad para cumplir con las obligaciones fiscales colocan al país en seria desventaja con respecto a otras naciones. Asimismo, las modificaciones continuas en las disposiciones fiscales son una fuente importante de incertidumbre. Por tanto, es necesario establecer un régimen tributario competitivo, sencillo y estable.
- Fomentar la productividad en las relaciones laborales. Esto es clave para una mayor creación de empleos formales y para hacer frente a la creciente competencia mundial. De esta forma se generará una mayor demanda de trabajo en el sector formal de la economía, derivada de un crecimiento dinámico que se traduzca en mayores ingresos de los trabajadores.
- Promover la inversión en infraestructura, ya que se trata de un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. De ahí la necesidad de impulsar una mayor inversión pública y privada en el sector.
- Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior. Esto permitirá la obtención de insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.
- Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción. Esto se logrará promoviendo mayor competencia en el sector, fortaleciendo el marco legal e impulsando una política activa de la banca de desarrollo.

- Facilitar el manejo de riesgo. Será necesario incentivar el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permitan a las personas y empresas diversificar y reasignar sus riesgos.
- Transformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y, de esta forma, obtener menores costos de producción de insumos estratégicos.
- Diversificar las fuentes de crecimiento de la economía mexicana. Para reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana a las fluctuaciones de la economía de los Estados Unidos, y asegurar un crecimiento más balanceado, es necesario continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna, en particular de las pequeñas y medianas empresas, los sectores de vivienda, servicios, turismo y agropecuario y del consumo doméstico.

Disponibilidad de recursos

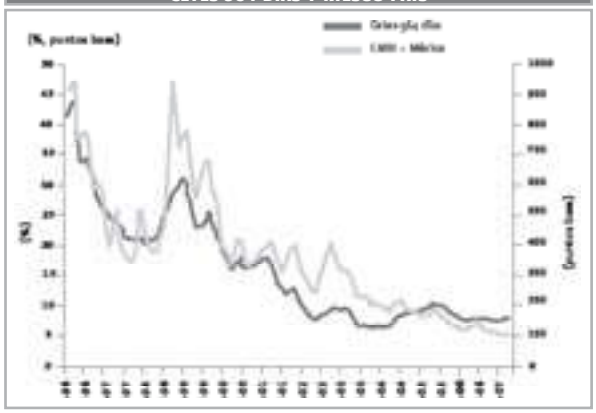
La disponibilidad agregada de recursos no es la restricción inmediata más importante para la inversión. Prueba de ello es que el ahorro interno se ha incrementado sustancialmente y ha sustituido al ahorro externo en un contexto de niveles de riesgo país y tasas de interés domésticas y externas ubicadas en mínimos históricos. Al mismo tiempo que la inversión extranjera directa se ha mantenido en niveles elevados, se ha dado un fenómeno de desendeudamiento neto con el exterior. Finalmente, el ahorro financiero y el crédito al sector privado han mostrado una recuperación importante en los últimos años. Sin embargo, es necesario sostener el dinamismo de la inversión para asegurar que en el futuro existan los recursos suficientes y que todos los sectores de la población y de la actividad productiva cuenten con un acceso adecuado a los servicios financieros. Por lo anterior, es necesario continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, las familias de menores recursos, el sector agropecuario, y los proyectos de infraestructura.

Ahorro, Inversión y Déficit en Cuenta Corriente



Fuente: INEGI.

Cetes 364 días y Riesgo País



Fuente: Banco de México y JPMorgan

Mediante la aprobación por el Congreso de la Unión de la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, se ha dado un primer paso que tendrá un efecto significativo sobre el nivel de ahorro y la disponibilidad de recursos financieros. Además se necesitarán estrategias complementarias que se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Garantizar finanzas públicas sanas, ya que de no ser así se reducirían los recursos disponibles para la inversión de las empresas y el crédito a las familias, incluyendo el de vivienda.
- Contar con un sistema financiero profundo y eficiente, que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado, y desarrolle nuevos productos y servicios. Elementos claves de la estrategia son la mayor competencia de los servicios financieros y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso.

Capacidades de las personas

La ampliación de las capacidades de los individuos contribuye directamente al crecimiento, al bienestar y al desarrollo social. A su vez, promover la igualdad de oportunidades es un imperativo social. Sólo así será posible lograr que más mexicanos tengan una vida digna y satisfactoria. Por ello, el apoyo del Estado se centrará en combatir directamente la pobreza y en facilitar que los individuos desarrollen sus capacidades para que mejoren sus condiciones de vida mediante un esfuerzo compartido. Para participar plenamente en las actividades productivas los ciudadanos deben contar con un nivel mínimo de bienestar. Una educación de calidad y equitativa facilita a los individuos que su esfuerzo se traduzca en mayores ingresos y les permite una mayor libertad de elección. Sin lugar a dudas, la salud es también una condición necesaria para una vida satisfactoria, personal y profesionalmente.

El diagnóstico sobre los problemas y limitantes existentes en la ampliación de capacidades, así como las políticas a seguir para promover la igualdad de oportunidades se describen en mayor detalle en la siguiente sección del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es relevante enfatizar que las acciones para mejorar las condiciones sociales son parte de una estrategia integral que permitirá a la economía mexicana incrementar su competitividad y con ello llevar a una mayor creación de empleos y oportunidades.

Crecimiento elevado de la productividad

El nivel de adopción y desarrollo de tecnología depende, entre otros factores, de la rentabilidad de los proyectos de inversión y

del nivel educativo de las personas. Sólo tiene sentido adquirir la maquinaria y equipo más avanzados si puede recuperarse la inversión y ésta puede ser utilizada por individuos suficientemente capacitados y flexibles. Asimismo, para desarrollar nuevas tecnologías es necesario contar con científicos e ingenieros capaces de descubrir lo nunca antes imaginado. La adquisición y desarrollo de la tecnología de punta permite a las empresas mantener su competitividad tanto a nivel nacional como internacional.

Además de las acciones necesarias para lograr una mayor rentabilidad de la inversión e incrementar el nivel de educación, es necesario seguir estrategias y líneas de política específicas para promover el avance tecnológico. Las estrategias orientadas a alcanzar un mayor nivel de desarrollo científico y tecnológico se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Aranceles más bajos permiten adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos, mientras que la inversión extranjera directa transfiere al país aquellas tecnologías que no están a la venta. Dado que tomará tiempo alcanzar niveles de innovación propia comparables con los de los países más industrializados, la adopción de tecnologías avanzadas es un primer paso para cerrar esta brecha.
- Proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual, dado el valor elevado de las ideas nuevas en un entorno propicio.
- Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial. Sólo así podrán plasmarse exitosamente los nuevos conocimientos en procesos productivos. Cabe notar que, en muchos países, el sector privado juega un papel tanto o más importante que el sector público en el desarrollo y aplicación de nuevas ideas.
- Facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología. Para ello no basta el financiamiento público. Un elemento clave es el desarrollo de nuevas opciones de financiamiento con recursos privados que permitan la creación de nuevas empresas, así como permitir la adquisición, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Economía y finanzas públicas

2.1 Política hacendaria para la competitividad

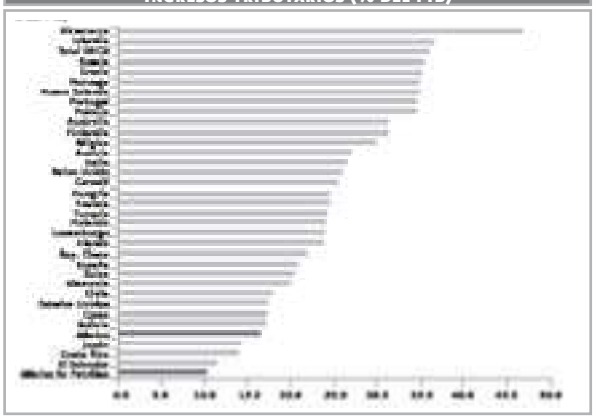
La sección anterior describe las prioridades para incrementar la competitividad de la economía nacional, detonar el crecimiento sostenido y la creación de empleos. A continuación se describen con mayor detalle los objetivos y las estrategias a seguir para lograr el fin último de la política económica: la promoción de un desarrollo humano integral y sustentable.

Una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Sólo así puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

Aún cuando las finanzas públicas se han manejado de forma prudente durante los últimos años, éstas continúan enfrentando retos importantes. Por décadas, México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del producto interno bruto en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han observado elevadas tasas impositivas.

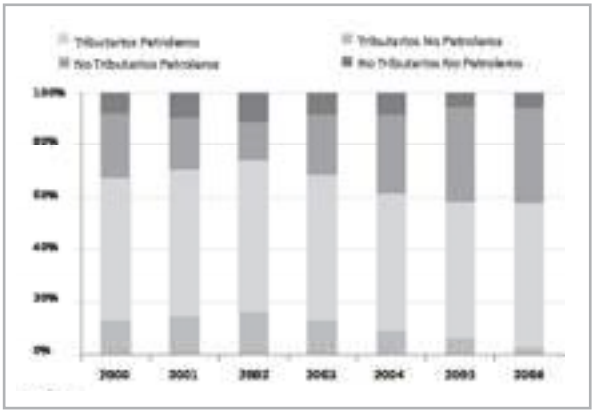
Asimismo, los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales, lo cual implica que los ingresos del sector público están sujetos a un elevado grado de incertidumbre. El empleo de fondos de estabilización permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos, pero es necesario complementar los mismos mediante fuentes más estables de ingresos. Asimismo, el proceso de declinación del campo de Cantarell representa un reto importante para las finanzas públicas y el sector energético. Aún cuando se espera que el agotamiento de este importante yacimiento sea compensado con el desarrollo de nuevos campos, es previsible que los costos de extracción se incrementen, llevando a menores márgenes de la explotación del hidrocarburo.

Ingresos Tributarios (% del PIB)



Fuente: Government Financial Statistics, FMI, (2004); Revenue Statistics OECD 2006 y SHCP. Datos para México al 2006

Estructura de los Ingresos del Gobierno Federal (Porcentaje del total)



Fuente: SHCP

Por el lado del gasto público, los requerimientos en los próximos años son considerables. Es necesario incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos, al gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, la mejoría de los servicios públicos, la

protección al medio ambiente y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores.

Se requiere de un cambio hacendario en todos los órdenes para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, la reducida recaudación, las necesidades de erogaciones y el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual es condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.

Un primer paso para reforzar las finanzas públicas es la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, la reforma asegura la solvencia de las pensiones de los nuevos trabajadores, facilita el desarrollo de los mercados financieros y la movilidad de los trabajadores entre el sector público y privado. Sin embargo, los ahorros sustantivos derivados de esta primera acción deben complementarse con una agenda integral de reforma de las finanzas públicas.

OBJETIVO 1
Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

Para lograr una política fiscal responsable y eficiente que promueva el desarrollo se implementarán cinco estrategias:

ESTRATEGIA 1.1 Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.

La recaudación tributaria se ve dificultada por un padrón de contribuyentes aún incompleto e insuficientemente actualizado. En el proceso se pueden destacar los siguientes factores: elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero; un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representan mayor complejidad para el control aduanero.

Para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad, las líneas de política serán las siguientes:

- Continuar con las mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo en infraestructura, en procesos y en el personal.
- Impulsar modificaciones en el marco jurídico que faciliten el cumplimiento mediante reglas claras y permanentes y contribuyan al combate a la evasión, el contrabando y la informalidad eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.
- Estrechar los lazos de colaboración con los gobiernos locales, a fin de presentar un frente común a la informalidad, compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y construyendo una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.

ESTRATEGIA 1.2 Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.

El sistema fiscal mexicano debe cumplir con las siguientes características:

- La eficiencia económica, reduciendo en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y la iniciativa privada.
- La simplificación de los impuestos, limitando los costos administrativos del sistema fiscal y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.
- La flexibilidad del sistema, brindando la capacidad de ajustarse rápida y adecuadamente a cambios en las condiciones económicas.
- La transparencia, fomentando un diseño para la fácil y rápida identificación de las obligaciones fiscales, tanto para los contribuyentes como para las autoridades.
- La equidad, dando un mismo trato fiscal a personas físicas y morales que están en condiciones económicas semejantes.

Por ello, el objetivo de la política tributaria del país será contar con los instrumentos más flexibles y neutrales posibles, capaces de ajustarse a las necesidades de recursos con efectividad y que respondan a condiciones de equidad y proporcionalidad.

En la actualidad, el sistema tributario está lejos de contar con las características descritas anteriormente. En varios impuestos existe un tratamiento especial a ciertos sectores, y un gran número de exenciones. Asimismo, la complejidad en el pago de los impuestos, derivada de las diferentes exenciones y tratamientos especiales, dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, estimula la elusión y la evasión fiscal y eleva considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.

Debido a lo anterior, es necesario adoptar una política tributaria que facilite el cumplimiento, promueva la equidad y la eficiencia, e incremente la competitividad del país. Para ello, se seguirán estas líneas:

- Establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales, permitiendo una integración más exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales.
- Simplificar el sistema tributario, facilitando el cumplimiento, reduciendo la capacidad de evasión y elusión fiscal, y llevando a mayor equidad.
- Desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, sin distorsionar el costo del capital en el presente contexto de competitividad global.
- Privilegiar al gasto público, antes que al sistema tributario, como el instrumento para otorgar apoyo a diferentes grupos de la población y sectores económicos.
- Orientar el apoyo mediante instrumentos focalizados que permitan incidir directamente sobre el bienestar de la población con mayores necesidades a través de la dotación de educación, salud y atención a grupos vulnerables, así como enfocar las actividades de fomento en aquellos sectores altamente creadores de empleo.

ESTRATEGIA 1.3 Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico

El Gobierno Federal buscará que el uso eficiente de los recursos públicos incentive el desarrollo económico, contribuya a mejorar la distribución del ingreso y genere mayores beneficios a la sociedad. Por ello, la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Ello permitirá destinar mayores recursos al desarrollo social, inversión en infraestructura y seguridad pública.

Para estar en posibilidad de responder satisfactoriamente a esos retos, se adoptarán las siguientes líneas:

- Mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal, incorporando paulatinamente el gasto federalizado. Los resultados de las evaluaciones deberán incorporarse al proceso de toma de decisiones y retroalimentar el propio ciclo presupuestario.
- Incrementar el gasto social y en infraestructura. El Sistema de Evaluación del Desempeño permitirá canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social, contribuyan a la crea-

ción de empleos y al combate a la pobreza. Adicionalmente, se destinarán recursos para impulsar mayor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud.

- Fortalecer la planeación, coordinación y asignación de recursos en proyectos de inversión de alta rentabilidad social y económica. Se establecerán mejores mecanismos para seleccionar y determinar prioridades en los proyectos de inversión en infraestructura, sectores económicos y regiones del país, impulsando criterios estrictos de rentabilidad socio-económica y maximizando el impacto de los proyectos en el desarrollo nacional.
- Reforzar la rendición de cuentas y la transparencia promoviendo que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realice de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia. Asimismo, se adoptarán políticas de rendición de cuentas con un enfoque por resultados que contribuyan a transparentar la mejora en la provisión de bienes y servicios para la sociedad.

ESTRATEGIA 1.4 Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

La naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista es de fundamental importancia para la estabilidad macroeconómica y para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social para alcanzar una mejor calidad de vida y combatir la pobreza y la marginación. Adicionalmente, en el pacto fiscal entre órdenes de gobierno, se reflejan los valores y ejes rectores del federalismo. Su adecuación debe surgir siempre, por su naturaleza, del consenso y diálogo entre sus integrantes, reflejando las preferencias de los ciudadanos y ajustándose a las realidades políticas, económicas y sociales del país, tanto a nivel federal, estatal y municipal.

México debe entrar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la consecución de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios y de una mayor rendición de cuentas. El objetivo es que el país cuente con unas nuevas bases federalistas sólidas, que se fundamenten en la realidad nacional actual y fortalezcan, así, el pacto federal.

Para que México cuente con un federalismo fiscal asentado sobre bases más firmes se seguirán los siguientes lineamientos:

- Redefinir el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios, las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la sociedad en su conjunto. Un nuevo pacto fiscal debe ser responsable, preservando el equilibrio de las finanzas públicas federales y debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.
- En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las participaciones fe-

derales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades. Por el lado de las aportaciones federales, se sugerirá su relación con indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de aportaciones, y con mejores resultados en los sectores apoyados.

- Se buscará transparentar la ejecución del gasto en los tres órdenes de gobierno, así como avanzar en la armonización de la contabilidad gubernamental de las haciendas públicas.
- Se planteará dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional. Los estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles poder lograr incrementar sus ingresos propios, permitiéndoles ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto, decididas a su vez por las preferencias y demandas de sus ciudadanos y sus circunstancias locales.

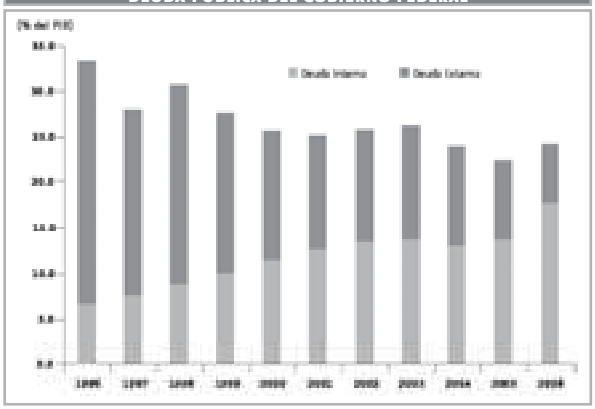
ESTRATEGIA 1.5 Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.

La disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública han permitido la mejora significativa en la situación financiera del sector público durante los últimos años. Se han disminuido los pasivos del sector público como proporción del PIB, mejorando la composición de la deuda a favor de fuentes internas de financiamiento y desarrollando un mercado de deuda local de largo plazo. Esto se ha traducido en una mayor estabilidad macroeconómica y financiera.

Sin embargo, se debe continuar fortaleciendo la situación financiera del sector público, mejorando las condiciones de financiamiento que éste enfrenta. Para desarrollar esta estrategia, se adoptarán los siguientes lineamientos:

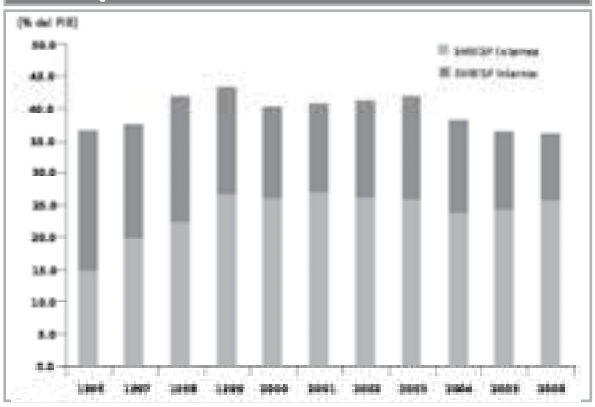
- Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, al mismo tiempo que se asegura la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.
- Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.
- En el ámbito interno, promover la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.
- Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.
- En lo que se refiere a la política de deuda externa, se promoverá una presencia regular en los mercados financieros internacionales que mantenga el acceso a los mismos y que garantice una diversifica-

Deuda Pública del Gobierno Federal



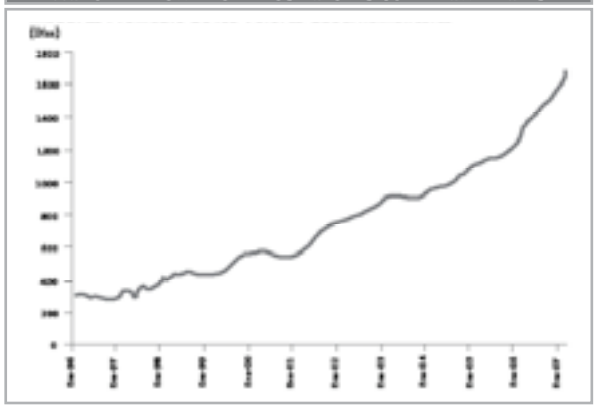
Fuente: SHCP.

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público



Fuente: SHCP.

Madurez Promedio de los Valores Gubernamentales



Fuente: Banxico

ción adecuada de los pasivos públicos y mantenga el acceso a los mercados financieros internacionales. Esto permitirá contar con un vehículo eficiente para acceder al ahorro extranjero en condiciones competitivas y, a la vez, que la presencia del sector público en los mercados financieros globales pueda ser utilizada como referencia para las transacciones por parte del sector privado. La intención es que la deuda externa se mantenga como una valiosa fuente alterna de financiamiento y que México aproveche su buena reputación en los mercados internacionales de capital.

2.2 Sistema financiero eficiente

Una economía con un sistema financiero eficiente cuenta con una mayor capacidad de crecimiento,[1] ya que, entre otras cosas, facilita la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Más importante aun es el impacto que puede tener la inclusión de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo económico, permitiendo un ahorro bien remunerado, el acceso al crédito y la posibilidad de enfrentar con éxito los diferentes riesgos.

En un sistema financiero eficiente, el financiamiento se asigna a los mejores proyectos, sin importar su tamaño. También abre la posibilidad de acceder a créditos para la educación, lo que mejorará las capacidades e igualará las oportunidades de

1 La evidencia internacional muestra que contar con un sistema financiero similar al de otros países que tienen niveles de desarrollo similares al de México llevaría a un incremento en la tasa de crecimiento anual de largo plazo de entre uno y dos puntos porcentuales.

aquellos individuos que se encuentran en condiciones económicas desfavorables. Un ejemplo claro del impacto positivo que tiene el financiamiento sobre las condiciones de vida de las familias es la mejora en el equipamiento de los hogares asociado con la reciente recuperación del crédito en México.

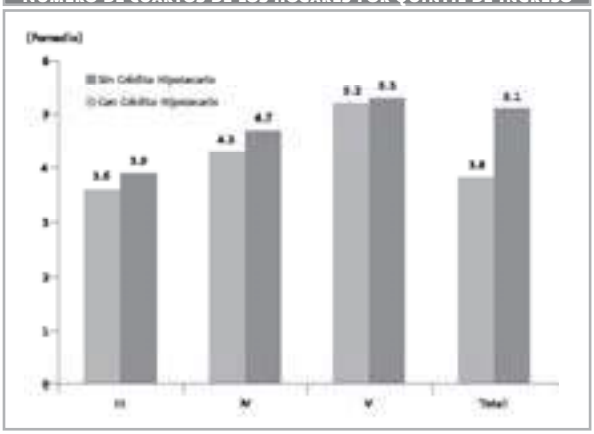
Como resultado de la crisis económica y financiera de finales de 1994, el Gobierno Federal se enfocó principalmente a construir un marco de regulación prudencial que reestableciera la operación y garantizara la solidez y solvencia del sistema financiero. Esta visión, junto con el ambiente de estabilidad macroeconómica de los últimos años, ha hecho posible que al día de hoy el sistema financiero mexicano se ubique como una industria más sólida y solvente que opera bajo prácticas sanas.

Una vez alcanzada la solvencia del sistema, en los últimos años el sistema financiero mexicano ha logrado altas tasas de crecimiento. Por ejemplo, el crédito total al sector privado se incrementó en 258,608 millones de pesos en los últimos doce meses.

Pese a lo anterior, el nivel de intermediación financiera en México es bajo al compararlo con los niveles alcanzados en otros países con un grado de desarrollo similar. Por ello, es imprescindible continuar el proceso de modernización del sistema para alcanzar niveles de intermediación adecuados. Esto es evidente en los segmentos de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y a infraestructura, los cuales se han mantenido relativamente estables en los últimos años.

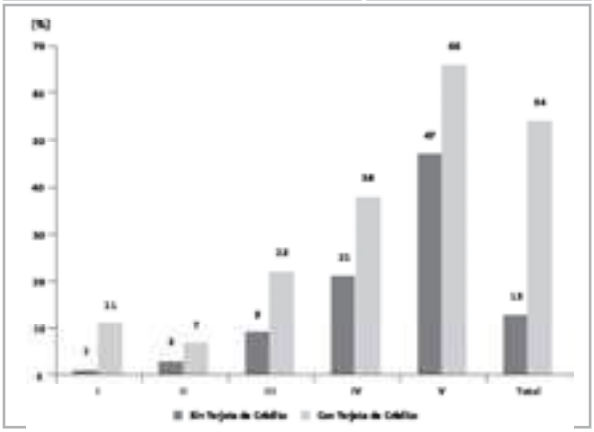
La carencia de recursos en estos sectores deteriora significativamente el desarrollo re-

Número de cuartos de los hogares por Quintil de Ingreso



Fuente: ENIGH 2005.

Hogares con Computadora por Quintil de Ingreso



Fuente: ENIGH 2005.

gional, ya que las empresas pequeñas son la fuente primordial de empleo en las zonas más pobres y la falta de infraestructura inhibe la inversión en zonas apartadas limitando su crecimiento económico.

La falta de penetración del sistema financiero también es patente por el gran número de familias que no tienen acceso a este tipo de instrumentos, ya sea para depositar sus ahorros o bien para obtener créditos o seguros. Hay que recordar que las familias de menores ingresos son también las más vulnerables, debido a la fragilidad de sus ingresos y a que éstos y su patrimonio suelen afectarse más por eventos climáticos extremos. Contar con instrumentos financieros diseñados para las necesidades de estos segmentos desatendidos de la población conlleva a mejoras en el bienestar, la equidad e incluso el crecimiento económico.

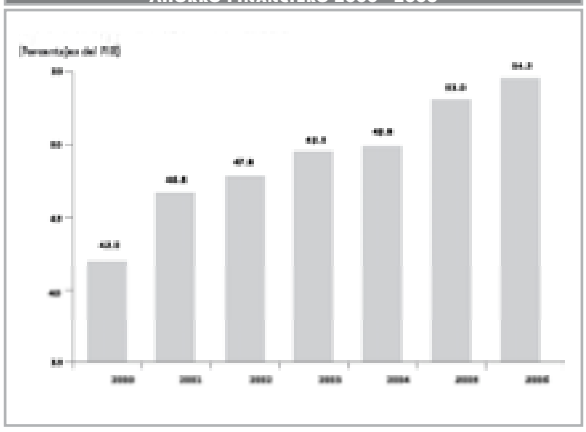
OBJETIVO 2

Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.

Para lograr este objetivo se desarrollarán cuatro estrategias generales:

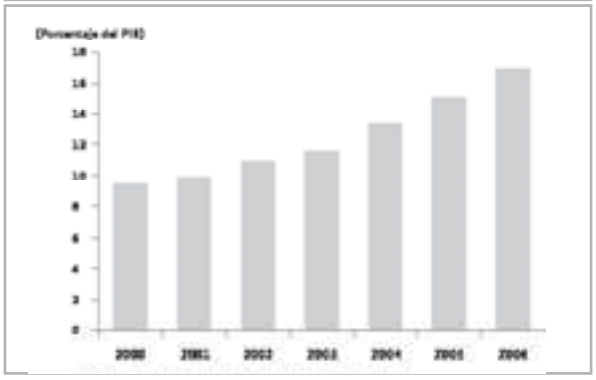
ESTRATEGIA 2.1 Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción que encarecen e inhiben el desarrollo de los mercados financieros.

Ahorro Financiero 2000 - 2006



Fuente: Banco de México

Crédito al Sector Privado



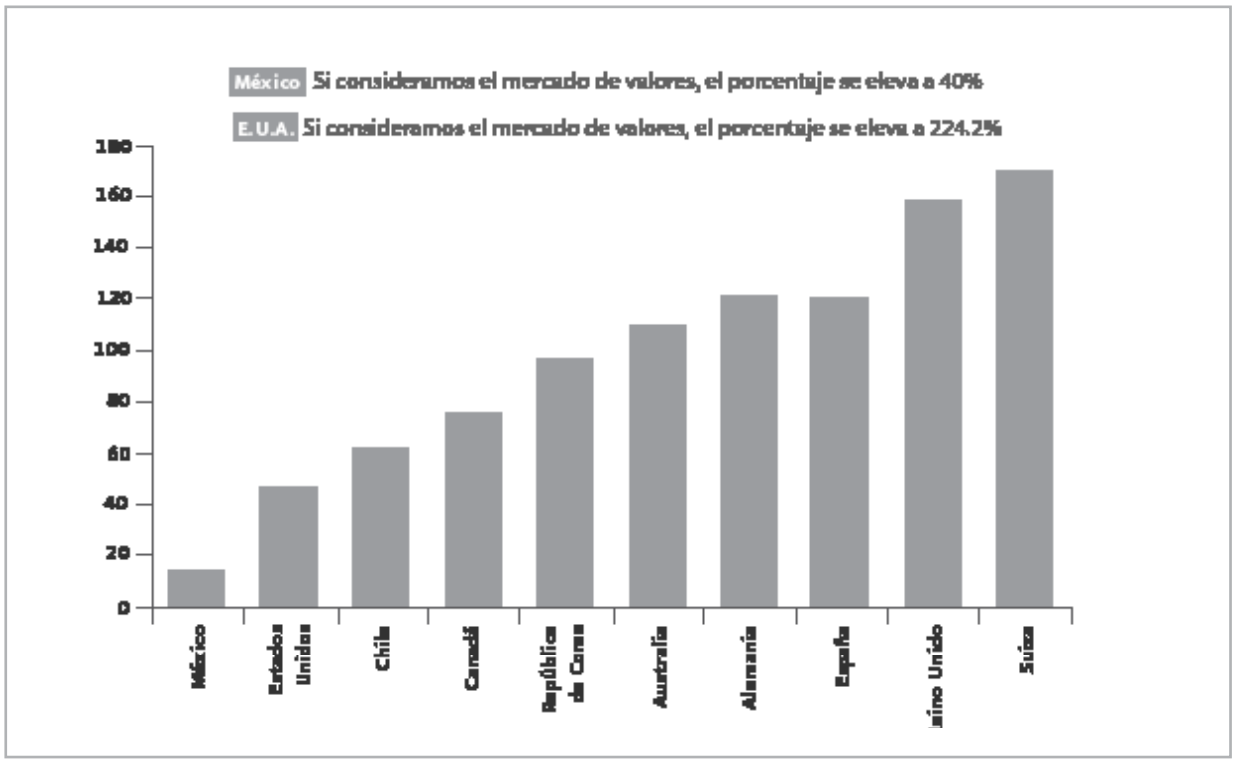
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Esta estrategia contribuirá a proteger los ahorros de los mexicanos y a que un mayor número de personas y empresas sean sujetos de crédito. La falta de certidumbre jurídica en la recuperación de los financiamientos, ya sea por medio de créditos directos o instrumentos financieros, genera resultados como una menor oferta de recursos crediticios, mayores tasas de interés y racionamiento. Debe recordarse que la mayor parte, cerca del 90 %, de los recursos

con que se financian los préstamos otorgados por las instituciones financieras son propiedad de los ahorradores que les confiaron su administración y custodia. Asimismo, deben fortalecerse los registros públicos de la propiedad con objeto de contar con un sistema de garantías que funcione con certidumbre y eficiencia.

financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios.

Crédito Bancario al Sector Privado/PIB



Fuente: Banco Mundial; A new database on Financial Development and Structure; Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt y Ross Eric Levine; y CNBV.

Nota: La información de México corresponde al cierre de 2006.

ESTRATEGIA 2.2 Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios

Los beneficios que se derivan de un mercado competitivo son diversos: menores costos, mejores servicios y mayor cobertura. Por ello, es necesario facilitar la entrada de

nuevos participantes, así como ampliar las operaciones de los existentes. Al contar con mayor número y diversidad de instituciones se logrará facilitar a la población el acceso a nuevos servicios y atender las necesidades de un mayor universo de la población.

Asimismo, se requiere la generación de nuevos instrumentos que contribuyan a canalizar los recursos financieros a proyectos productivos a través del mercado de valores. Esto permitirá democratizar el acceso a recursos financieros, incrementar la rentabilidad de los portafolios y reducir el riesgo para todos los inversionistas.

La educación financiera y la transparencia en la información son componentes clave para promover la competencia. Así, las personas pueden comparar diferentes productos y precios, escogiendo aquellos que mejor reflejen sus necesidades bajo las mejores condiciones. Lo anterior inducirá a los intermediarios financieros a ajustar las condiciones de sus productos para competir por una base más exigente de usuarios.

La competencia llevará a que los intermediarios financieros busquen nuevas oportunidades de negocios, lo cual se traducirá en una mayor atención a aquellas familias, regiones y sectores de actividad que hoy en día cuentan con acceso limitado a los recursos financieros.

Una mayor competencia también permitirá que el costo de envío de remesas continúe reduciéndose y favorecerá la introducción de instrumentos que faciliten su empleo para el financiamiento del desarrollo de las regiones receptoras a través de inversión productiva.

ESTRATEGIA 2.3 Promover una regulación que mantenga la solidez del sistema y evite nuevas crisis financieras.

Al incrementarse el número de participantes en el sector, resulta más importante contar con una regulación que evite las crisis financieras y provea incentivos para la disciplina. Como parte de esta estrategia se promoverá e impulsará el sano desarrollo del sector financiero popular a través del fortalecimiento del marco regulatorio y prudencial que lo rige, con objeto de que un sector cada vez más grande de la población cuente con acceso a los servicios financieros.

ESTRATEGIA 2.4 Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado.

Entre 2000 y 2006 se concluyó el saneamiento financiero de los bancos de desarrollo, con un esfuerzo encaminado a preservar el capital de las instituciones, a modernizar la operación del Sistema Público de Fomento y

a generar productos que cubrieran las necesidades identificadas en ese momento. Asimismo, se crearon instituciones nuevas que se han enfocado claramente en su población objetivo como la Sociedad Hipotecaria Federal y la Financiera Rural. Sin embargo, en algunas instituciones es necesario identificar más claramente a la población objetivo y promover el eventual tránsito de los nuevos sujetos de crédito al sector financiero privado. A la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las PyMEs, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos.

Asimismo, se potenciarán los flujos de crédito mediante la liberación de los recursos que hoy se canalizan a población con acceso al mercado financiero. Esto se hará a través de esquemas tales como la bursatilización y el financiamiento, mismo que impulsa la banca de desarrollo a través de esquemas de seguros de crédito y garantías financieras que operan con intermediarios financieros privados.

2.3 Sistema nacional de pensiones

En materia de pensiones y seguridad social es necesario incrementar la cobertura y crear un sistema más equitativo. Existen cerca de 3 millones de trabajadores afiliados a sistemas de pensiones públicos de reparto --es decir, sistemas en los que los trabajadores en activo financian con sus ingresos las pensiones de los trabajadores retirados-- que no cuentan con portabilidad entre ellos ni con los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales. Como consecuencia, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Un sistema de este tipo genera grandes inequidades, ya que trabajadores con carreras laborales largas, pero en diferentes sistemas pensionarios, no son sujetos de los beneficios y quedan completamente desprotegidos.

Para enfrentar estas carencias se buscará consolidar un sistema nacional de pensiones. Este sistema se irá construyendo mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados. La reciente reforma a la Ley del ISSSTE contribuye de manera importante a esta estrategia, al lograr la portabilidad entre los dos sistemas pensionarios más grandes del país, el que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado y el de los trabajadores del sector privado. Cabe notar que adicionalmente contribuye a la estabilidad de las finanzas públicas y al incremento del ahorro financiero del país.

Junto con la reforma a la Ley del ISSSTE, en abril de este año, se aprobó una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Esta reforma busca mejorar la operación de dicho sistema al promover la competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y así incrementar los ren-

dimientos y disminuir las comisiones para que los trabajadores alcancen pensiones más altas. La reforma contribuye a consolidar un sistema nacional de pensiones porque facilita la comparación de beneficios netos obtenidos por las diferentes AFORES y ordena las prácticas poco sanas de competencia entre agentes promotores. Adicionalmente se ha trabajado para incrementar la rentabilidad potencial de los fondos administrados mediante la flexibilización del régimen de inversión.

OBJETIVO 3
Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.

Para lograr este objetivo, además de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE concluida en los primeros meses de la presente Administración, la agenda se enfocará en dos estrategias generales:

ESTRATEGIA 3.1 Reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Un sistema de pensiones basado en cuentas individuales da certidumbre y propiedad al trabajador respecto de sus beneficios pensionarios. Al ligar la pensión a los recursos mantenidos en la cuenta individual es fundamental que la inversión de éstos siempre esté orientada hacia la obtención de mayor rendimiento, a la vez que se garantice su seguridad. Para lograr esto, se continuará monitoreando al sistema para garantizar que la reciente reforma cumpla con el cometido planteado de mejorar la pensión que recibirán los trabajadores a su retiro. Al avanzar en esta dirección resultará más atractivo para los trabajadores pertenecientes a otros sistemas la transformación a un régimen de cuentas individuales que les dé el derecho de mantener sus recursos ahorrados si deciden cambiar de trabajo. Lo mismo aplicaría al incentivar la inscripción de trabajadores independientes al sistema.

ESTRATEGIA 3.2 Contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad.

Los primeros pasos para la construcción de un sistema nacional de pensiones consisten en hacer compatibles los diversos sistemas públicos que coexisten actualmente y que no reconocen la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio. Esta estructura no solo resulta injusta e inequitativa, sino que genera fricciones muy importantes en el mercado laboral. Al ir transformando los distintos planes de pensiones, incorporándolos al sistema hoy formado por el ISSSTE y el IMSS, se dará una mayor movilidad laboral.

Al considerar el incremento que se dará en el ahorro financiero por esta vía y la demanda por instrumentos financieros que esto implica, resulta crucial el desarrollo de proyectos productivos y de instrumentos financieros para lograr que estos recursos sean canalizados a financiar proyectos prioritarios, tales como de infraestructura, de vivienda y de PyMEs. De esta forma, las acciones mencionadas anteriormente en materia del mercado de valores complementarán a las estrategias

en materia de seguridad social y sistemas de pensiones.

2.4 Promoción del empleo y la paz laboral

En un mundo globalizado, el Estado debe promover las condiciones necesarias para la inclusión de un México competitivo en el nuevo orden económico mundial. Por lo anterior, se debe generar una economía cada vez más competitiva para atraer las inversiones que, en consecuencia, se traducirán en empleos formales, dignos y con la previsión y seguridad social requeridas.

En 2006, 19.2 millones de personas laboraban en condiciones de informalidad. Durante este sexenio se buscara promover condiciones para la creción de empleos formales con el objetivo de llegar en 2012 a crear, al menos, 800,000 empleos formales al año.

Es preciso fomentar esquemas de productividad y competitividad, así como modernizar las relaciones laborales para hacer de éstas un vehículo eficaz y no un obstáculo para la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios. De igual forma, se deben generar las condiciones que faciliten el acceso de la población activa a los mercados laborales.

Asimismo, es necesario procurar, conjuntamente con el sector empresarial, la inclusión en el mercado laboral de los grupos sociales vulnerables y mejorar sus condiciones de trabajo.

Todo lo anterior sólo será posible al preservar la paz laboral a partir de un adecuado equilibrio entre los factores de la producción que, al tiempo de fomentar la transparencia y la libertad sindical, asegure el pleno respeto de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, plasmados en el artículo 123 de la Constitución en constante búsqueda de la justicia social.

Es por ello que la política laboral de esta Administración sustentará su actuación en la promoción, la conciliación y la legalidad, como ejes rectores.

OBJETIVO 4
Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.

Para lograr este objetivo es necesario implementar las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 4.1 Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.

La estrategia anterior se encontrará sustentada en las siguientes líneas de política:

- A nivel nacional, se coordinarán todos los programas de apoyo al empleo y capacitación a través del Servicio Nacional de Empleo y se facilitará la posibilidad de colocación en el mercado laboral de los participantes.
- Implementar programas que faciliten el ingreso de los trabajadores y sus familias

a la sociedad de la información y del conocimiento, mediante esquemas de crédito y capacitación para el uso eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación.

- Crear un portal del empleo en el que, a través de internet, se reúna toda la información en el tema laboral para el uso de buscadores de empleo, empresas, gobiernos e investigadores. Será éste un instrumento permanente, único y virtual que facilitará el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo a nivel nacional para los sectores público y privado.
- Para la creación de empleos será esencial promover el diálogo entre los sectores laboral y empresarial, a fin de definir estrategias y líneas de acción que impulsen la generación de empleos y la productividad.
- Propiciar la transparencia en la información a fin de facilitar la libertad sindical a través de la publicación y actualización de los documentos de carácter público que obren en poder de las autoridades federales del trabajo.

ESTRATEGIA 4.2 Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.

La anterior estrategia se sustentará en desarrollar políticas y adecuar la normatividad para la no discriminación e igualdad de oportunidades de las personas, así como los criterios, políticas y normas que sigue la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, a fin de consolidarla como un instrumento auténtico y confiable para la defensa de los derechos laborales.

Asimismo, se otorgará atención prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad a partir de políticas focalizadas, particularmente en materia del trabajo temporal en el campo de grupos migratorios.

Finalmente, se establecerá como una de las principales prioridades de la política laboral la prevención de riesgos de trabajo, mediante la elaboración e instrumentación de una política pública de seguridad y salud en el trabajo.

ESTRATEGIA 4.3 Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.

Esta estrategia se apoyará en programas y acciones que incentiven a los empleadores a crear nuevos puestos de trabajo para los jóvenes que ingresan al mercado laboral formal. El Programa de Primer Empleo, que se puso en marcha al inicio de la Administración, forma parte de esta estrategia.

ESTRATEGIA 4.4 Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.

Esto requiere fortalecer la conciliación entre los sectores laboral y empresarial y procurar la tramitación de las demandas laborales, con procedimientos más ágiles, transparentes y expeditos.

ESTRATEGIA 4.5 Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.

Promover y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral e impulsar su actualización a fin de promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta de empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, señaladamente el de la contratación colectiva del trabajo, la autonomía y libertad sindical y el derecho de huelga.

Productividad y competitividad

2.5 Promoción de la productividad y la competitividad

Una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados. Para que en los próximos años se incremente la competitividad del país, es necesario generar condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que permitan a los consumidores acceder a bienes y servicios bajo condiciones de mayor equidad. Entre los principales factores que determinan la competitividad se encuentran la productividad de la mano de obra, que depende en buena medida de la tecnología empleada, la eficiencia de los mercados, del marco regulatorio, así como de la disponibilidad de una infraestructura moderna.

Como punto de partida, debe señalarse que actualmente los costos para la operación de un negocio en el país son muy elevados. Por ejemplo, el estudio El Costo de Hacer Negocios en México 2007, elaborado por el Banco Mundial, señala que se requiere en promedio 36 días y nueve trámites para abrir una empresa en el país, principalmente notariales, de registro público y para la obtención de los permisos de los gobiernos municipales. En promedio, los costos de apertura representan cerca de 20% del PIB per cápita, lo cual contrasta, por ejemplo, con niveles de entre el 10 y el 13% en Brasil. A esto se le deben sumar los costos derivados de las deficiencias en la infraestructura logística y los costos elevados de diversos insumos.

Elevados costos para realizar transacciones, incertidumbres en los contratos y en los derechos de propiedad física e intelectual, problemas de seguridad pública, e infraestructura insuficiente son algunos de los elementos que perjudican a la competitividad en cualquier contexto, pero que se vuelven aún más restrictivos en un entorno global en el que otros países persiguen agendas activas de políticas públicas destinadas a aliviar todas estás trabas para la actividad productiva. Por tanto, es necesario adoptar acciones enérgicas en la materia para asegurar que se aproveche el potencial del país en todos los ámbitos de la actividad económica.

OBJETIVO 5
Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un cre-

cimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

La mejora regulatoria, el combate a los monopolios y la promoción de una política de competencia son estrategias que contribuyen a reducir los costos de las empresas, lo que contribuye a una mayor competitividad, crecimiento y generación de empleos. Por ello, para aumentar la productividad y competitividad de la economía, se implementarán cinco estrategias:

ESTRATEGIA 5.1 Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados tangibles a corto y mediano plazo.

ESTRATEGIA 5.2 Diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico, y de sectores precursores, así como la reconversión de sectores tradicionales, a fin de generar empleos mejor remunerados.

Es importante que se establezca una diferenciación de los programas del Gobierno Federal por regiones, además de establecer clusters regionales (grupos de empresas agrupadas geográficamente para alcanzar ventajas competitivas) y promover la integración de cadenas productivas locales y regionales sin perder de vista a las cadenas de consumidores.

Se deberá promover el escalamiento de la producción hacia manufacturas de alto valor agregado como son: automotriz, electrónica, autopartes, entre otras, y la reconversión de industria básica como son: textil-vestido, cuero-calzado, juguetes, entre otros, además de diseñar agendas de trabajo para la competitividad sectorial.

ESTRATEGIA 5.3 Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria.

Mejorar la regulación y hacerla más expedita mediante la ampliación de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES) en los municipios del país, reduciendo trámites y agilizando los tiempos de respuesta en la apertura de negocios.

ESTRATEGIA 5.4 Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir a los monopolios.

A fin de generar las condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que los consumidores tengan la facilidad de acceder a los bienes y servicios bajo condiciones de equidad, es necesario llevar a cabo acciones encaminadas a eliminar distorsiones en materia de competencia que permitan erradicar las prácticas desleales, fomenten la normalización de productos y servicios y que generen una cultura de consumo inteligente en donde los consumidores resulten los principales beneficiados.

Asimismo, se debe contar con una regulación eficiente que fomente la competitividad de las empresas y de los sectores, provocan-

do un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el bienestar social, para lo cual es necesario impulsar una reforma regulatoria en sus vertientes administrativa y legislativa.

ESTRATEGIA 5.5 Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.

El desarrollo científico, la adopción y la innovación tecnológica constituyen una de las principales fuerzas motrices del crecimiento económico y del bienestar material de las sociedades modernas. Las empresas innovan para mantener su posición competitiva y para evitar perder participación en el mercado a manos de otros competidores. En México, el sector ciencia y tecnología está integrado por las instituciones del sector público, las instituciones de educación superior que forman posgraduados y realizan investigación, y las empresas que invierten en desarrollo tecnológico e innovación.

Un indicador de referencia internacional que mide el esfuerzo de un país en este sector es la inversión en Investigación y Desarrollo Experimental (IDE)[2] respecto al PIB. En México, este indicador pasó de 0.37% en 2000 a 0.46 % en 2006. El sector público financia el 53% de la inversión total y el sector privado, el restante 47%.

Es importante tener presente que continúa ampliándose la brecha de la inversión entre los países desarrollados y los emergentes. El conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) invirtieron en IDE 2.23% del PIB en 2000 y 2.26% en 2004; los países de la Unión Europea pasaron de 1.77% a 1.81% los Estados Unidos de 2.74% a 2.68% en el mismo lapso, lo que significa que este grupo de países incrementó o mantuvo la inversión en este rubro con la misma tasa de crecimiento que su PIB. En cuanto a los países emergentes, China invirtió 0.90% en 2000 y 1.23% en 2004; Corea 2.39% y 2.85%, y Brasil 1.0% y 0.97% para los mismos años[3]. Mientras que desde los años setenta algunos de estos países han incrementado su inversión en IDE a tasas anuales superiores al 20%, México lo hizo a una tasa anual de 12% en el periodo 2000-2006.

Para instrumentar esta estrategia mediante el programa correspondiente es necesario adoptar las siguientes líneas de política:

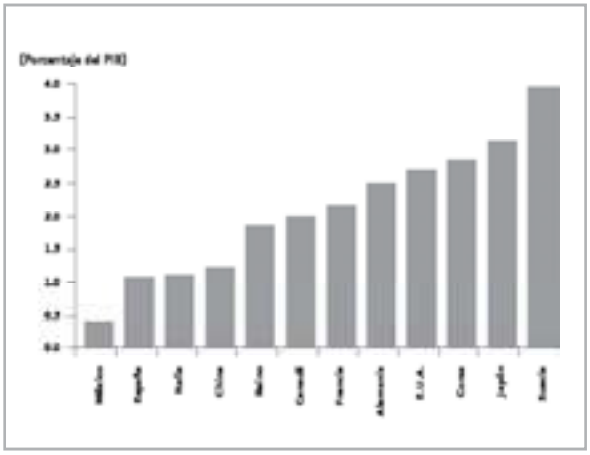
- Establecer políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación buscando generar condiciones para un desarrollo constante y una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos. Un componente esencial es la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, estableciendo un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación y el sector productivo, de forma que los recursos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de la economía. Ello también contribuirá a definir de manera más clara las prioridades en materia de investigación.

[2] Se refiere a la inversión pública y privada en investigación y desarrollo experimental realizada en el país. No incluye el estímulo fiscal a la investigación y desarrollo experimental.

- Fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación. Para ello es fundamental identificar mecanismos de financiamiento adicionales, que además sean independientes de la asignación directa de recursos fiscales que año con año hace el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, incluyendo mayores recursos provenientes de las empresas.
- Evaluar la aplicación de los recursos públicos que se invertirán en la formación de recursos humanos de alta calidad (científicos y tecnólogos), y en las tareas de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico, de tal manera que se canalicen a áreas prioritarias para el país con el objetivo de que tengan el mayor impacto social y económico posible.
- Descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales, y al desarrollo y diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la producción en las diferentes regiones del país.
- Mayor inversión en infraestructura científica, tecnológica y de innovación. Para ello es necesario desarrollar las fuentes de financiamiento mencionadas, así como desarrollar la agenda activa de mayor inversión en infraestructura que se detalla más adelante.

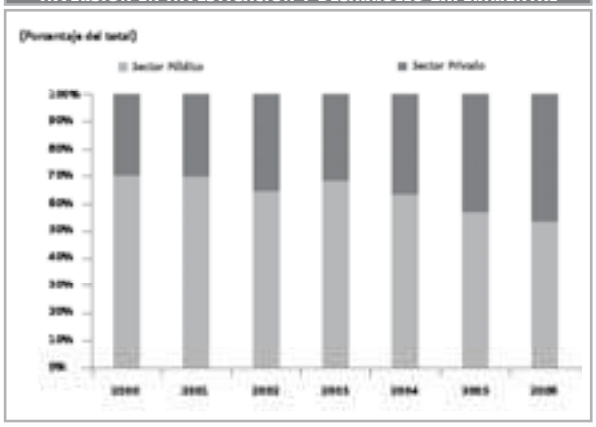
De esta manera se dará impulso al desarrollo tecnológico que México requiere para ser, en 2012, el líder de América Latina en este rubro según el Foro Económico Mundial, por encima de Chile, Costa Rica y Jamaica, que actualmente nos superan.

Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental



Fuente:CONACyT

Inversión en Investigación y Desarrollo Experimental



ESTRATEGIA 5.6 Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana.

Para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura, como ha sido demostrado por las ventajas

que han derivado otros países de su inserción ordenada en la globalización. El comercio internacional permite un mayor acceso para los productos mexicanos en otros mercados, y favorece la entrada de bienes de capital e insumos en términos más económicos. La inversión extranjera directa lleva a la generación de empleos y permite una transferencia de tecnología de punta.

En materia de comercio internacional, aún existen barreras que limitan el intercambio internacional de bienes y servicios. Además, las disparidades en las disposiciones de los distintos acuerdos comerciales del país y los trámites excesivos incrementan los costos de transacción en las operaciones de comercio exterior y dificultan la operación aduanera.

Por su parte, las inconsistencias arancelarias limitan la inversión en diversos sectores al propiciar, entre otros problemas, que los insumos para producir ciertas mercancías se importen con un arancel más alto que el que se aplica al producto final.

Con base en lo anterior, la estrategia se implementará con base en los siguientes lineamientos:

- Fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial mediante, entre otras medidas, el impulso al desarrollo de un sistema de comercio multilateral más sólido que favorezca el mayor intercambio de bienes y servicios a través de una participación más activa en el proceso de negociación de la Ronda de Doha para el Desarrollo; impulsando los trabajos corrientes emanados de los distintos comités de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y mejorando la participación en los trabajos desarrollados en la OCDE y en el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).
- Emprender un esfuerzo integral de mejora en los trámites y procedimientos en materia de comercio exterior y reducir los costos de la operación aduanera, así como corregir las incongruencias arancelarias.
- Mejorar el aprovechamiento de los tratados de libre comercio que México ha suscrito mediante una mayor difusión de las oportunidades de comercio e inversión. También se administrará y vigilará el cumplimiento de los tratados y acuerdos comerciales en vigor, actualizándolos y profundizándolos para mejorar su aprovechamiento.
- Promover la convergencia de los tratados de libre comercio, así como de las agendas de competitividad y cooperación.
- Llevar las negociaciones de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones para dar seguridad jurídica a las inversiones de los países signatarios y así lograr una mayor captación de flujos de inversión.
- Instrumentar políticas para promover la facilitación comercial, el desarrollo de manufacturas y servicios de alto valor agregado.
- Promover reformas que detonen la atracción de inversiones, mediante instrumentos modernos de promoción y regulación de la actividad económica.
- Concentrar todos los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de promoción de exportaciones así como de atracción de inversión

extranjera directa con la finalidad de hacer más eficientes las operaciones en la materia.

2.6 Pequeñas y medianas empresas

A pesar de que se han conseguido avances importantes es necesario continuar con una política integral de apoyo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs); con énfasis en las de menor tamaño, con el propósito de establecer las condiciones que contribuyan a su creación, desarrollo y consolidación.

Con base en información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), se estima que las MIPyMEs constituyen el 99% del total de unidades económicas del país, representan alrededor del 50% del PIB y contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México. Dado lo anterior, es fundamental fortalecer a las MIPyMEs como parte de la estrategia para aumentar los niveles de productividad del país y generar empleos.

Cabe notar que, si bien los diferentes costos de hacer negocios afectan a todas las empresas, son particularmente onerosos para las micro, pequeñas y medianas empresas. Mientras que el mismo costo administrativo puede ser una proporción muy reducida de los ingresos de una empresa de gran envergadura, puede implicar que una cantidad elevada de las ventas de una pequeña empresa tenga que destinarse a cubrir costos de transacción.

La dimensión misma de las MIPyMEs lleva a que se presente una problemática similar con respecto a otros de los aspectos productivos mencionados en este documento. Al contar con una menor cantidad de colateral y tener un historial crediticio más limitado, es más difícil el acceso a financiamiento para las empresas de menor tamaño. Problemas en infraestructura pueden ser resueltos directa o indirectamente por las empresas grandes mediante la reubicación territorial o la auto-provisión de algunos bienes y servicios, lo cual es permitido por su escala. Las MIPyMEs carecen de semejantes opciones. Asimismo, están sujetas a mayor riesgo, ya que su ámbito de acción predominantemente local implica que tienen una mayor sensibilidad a las condiciones en la región específica donde estén ubicadas.

Por tanto, si bien las diferentes estrategias que se describen en este documento tienen como objeto promover el crecimiento en todos los sectores y para todos los grupos productivos, su impacto será mayor sobre las empresas de menor tamaño. Sin embargo, dada la problemática particular del sector y su importancia en la actividad económica agregada y en la generación de empleos es necesario adoptar una agenda de política orientada especialmente al mismo.

OBJETIVO 6
Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).

Las estrategias generales para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, serán:

ESTRATEGIA 6.1 Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades.

La atención de las MIPyMEs debe centrar su propuesta en la creación de una política de desarrollo empresarial basada en cinco segmentos: El primero incluye a emprendedores, mujeres y hombres que se encuentran en proceso de creación y desarrollo de una empresa; el segundo está compuesto por las microempresas tradicionales; el tercer segmento contempla a las pequeñas y medianas empresas; el cuarto incluye al grupo de MIPyMEs que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio; y el quinto esta conformado por aquellas empresas establecidas en el país que, por su posición en el mercado, vertebran las cadenas productivas. Estos segmentos recibirán atención del Gobierno Federal a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos y empresas sociales, que generen empleos y que permitan a los mexicanos tener un ingreso digno y mejores niveles de vida.

El incremento gradual en la escala de operación es parte del proceso que le permitirá a las MIPyMEs asegurar su rentabilidad y ser exitosas en su proceso de desarrollo. En muchas ocasiones ello implicará incursionar en nuevos mercados, lo cual requiere de una información suficiente sobre las condiciones y los precios en los mismos.

ESTRATEGIA 6.2 Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPyMEs en una sola instancia.

El apoyo a las MIPyMEs se ha llevado a cabo con una gran diversidad de programas que ha derivado en una dispersión de esfuerzos y recursos, así como en una multiplicidad de estrategias diversas, no necesariamente compatibles entre sí. Esto hace necesario revisar la oferta institucional y reestructurar los esquemas de apoyos, estableciendo mecanismos de coordinación que permitan generar sinergias y conduzcan a un mayor impacto de la política con menores costos de operación. Para ello, el esquema de apoyo a las MIPyMEs se consolidará en una sola instancia que coordine los programas de apoyo integral a estas empresas, de acuerdo con su tamaño y potencial, que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos. En este sentido, se agilizará la entrega de los recursos para apoyar a las MIPyMEs.

ESTRATEGIA 6.3 Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente.

Con ello se busca seguir una política integral de desarrollo de sectores que resultan estratégicos por su contribución a la gene-

ración de valor agregado y el nivel de empleo formal bien remunerado y, la promoción del desarrollo regional equilibrado.

ESTRATEGIA 6.4 Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

Para ello es clave complementar el apoyo directo con recursos financieros mediante un servicio conducente a mayor capacitación y habilidad administrativa, y programas de asesoría y consultoría que faciliten la expansión de las empresas, la adopción de nuevas prácticas de producción y de las tecnologías más avanzadas.

2.7 Sector Rural

El Sector Agropecuario y Pesquero es estratégico y prioritario para el desarrollo del país porque, además de ofrecer los alimentos que consumen las familias mexicanas y proveer materias primas para las industrias manufacturera y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador. En éste vive la cuarta parte de los mexicanos, y a pesar de los avances en la reducción de la pobreza alimentaria durante los años recientes en este sector, persiste aun esta condición en un segmento relevante de la población rural.

El PIB agroalimentario aumentó durante el periodo 2000-2006 a un ritmo anual del 2.4 %, lo cual duplica al crecimiento de la población (1.2 %) durante el mismo lapso. La producción agroalimentaria de esos años fue 16.6% mayor a la observada entre 1994 y el año 2000 y 31.8% a la de 1989 y 1994. Mientras que el PIB agropecuario y pesquero aumentó a una tasa anual (2.5%) superior a las alcanzadas en los dos sexenios previos, para colocarse 13.7% y 24.7% por encima del valor generado en esos periodos.

En 2006, el comercio agroalimentario y pesquero de México con el mundo alcanzó 29 mil millones de dólares, cifra 2.5 veces superior a la registrada en 1994. Con ello, el déficit en la balanza agroalimentaria y pesquera paso de 60.9% en 1994 a 15.3%[4] en el 2006.

Aun así, el sector agropecuario y pesquero, en lo general, continúa siendo el de menor productividad, ya que éste representa sólo una cuarta parte de la del sector industrial y menos de una quinta parte de la del sector servicios.

La pobreza rural, así como la cantidad de familias que continúan ligadas a la producción primaria hace que sea necesario continuar con apoyos al sector para que mejore su productividad y promueva su sustentabilidad. Adicionalmente se presentan otros problemas como la migración, el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios y la falta de incentivos económicos, para permanecer en sus comunidades de origen provocan la pérdida de capital humano y social, debilitando el tejido social en el campo.

El deterioro de suelos y aguas que son utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras continúa. Cada año se pierden al-

[4] De acuerdo a la diferencia entre exportaciones menos importaciones y su relación con la exportaciones, en porcentaje.

rededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas están contaminadas y la erosión hídrica y eólica afecta con los suelos fértiles. Al comparar el período 2000-2004, con respecto a 1990-1994, el total de tierras con potencial productivo registró una caída de 1.9 millones de hectáreas. El 67.7% de la superficie con potencial productivo presenta algún grado de degradación (química, eólica, hídrica ó física), mientras que los mantos acuíferos muestran sobreexplotación o intrusión salina (sobre todo noroeste, norte y centro) y la mayor parte de cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales.

La compleja problemática descrita implica que resolver la situación en la producción primaria requiere de medidas estructurales importantes y de procesos que permitan focalizar los recursos que llegan al campo.

Por otra parte, el potencial pesquero de México no ha sido explotado de manera integral con responsabilidad y visión. Además de contar con más de tres millones de km2 de zona económica exclusiva, la extensión de sus costas colocan a México en el noveno lugar a nivel mundial. Esto le permite al país contar con un significativo potencial pesquero, tanto por su diversidad como por los volúmenes de pesca presentes en sus zonas marítimas.

Esta riqueza biológica de los mares mexicanos puede traducirse en riqueza pesquera y generadora de empleos, siendo oportuno que su potencial sea explotado atendiendo los principios de sustentabilidad y respeto al medio ambiente. Además de la pesca, la acuacultura y la maricultura son actividades que también demandan de un impulso ante su desarrollo aún incipiente.

OBJETIVO 7
Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.

ESTRATEGIA 7.1 Converger y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en medio rural y reduzcan la pobreza (Programa Especial Concurrente).

Los recursos gubernamentales destinados al desarrollo rural significan un esfuerzo sin precedente, por lo que es necesario incrementar su eficacia para promover el desarrollo de la sociedad rural. Para ello se deberá ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo.

ESTRATEGIA 7.2 Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.

Con una visión integral del desarrollo de la sociedad rural es necesario fomentar la diversificación de actividades económicas en el medio rural para el mejor aprovechamiento de los recursos y promover actividades

no agropecuarias que generen empleo, mayor ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural.

ESTRATEGIA 7.3 Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.

Mediante la suma de acciones interinstitucionales se promoverán proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales ubicadas en las zonas de alta y muy alta marginación.

ESTRATEGIA 7.4 Favorecer el relevo generacional en la tenencia de la tierra en la propiedad social.

A través del apoyo a jóvenes, se busca su arraigo en su lugar de origen evitando la migración y ociosidad de tierras, promoviendo la creación de empresas rurales que fomenten la productividad, innovación y el desarrollo tecnológico que garanticen el relevo pacífico de los titulares de derechos agrarios.

ESTRATEGIA 7.5 Garantizar certeza jurídica.

Este tema es condición necesaria para el desarrollo económico de las regiones.

ESTRATEGIA 7.6 Impulsar la modernización integral del sector pesquero para hacerlo competitivo en el mercado internacional.

ESTRATEGIA 7.7 Elaborar el censo nacional agropecuario.

Actualizar la base de información de los

sectores agropecuario y pesquero para contar con elementos que permitan tomar mejores decisiones.

OBJETIVO 8
Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.

ESTRATEGIA 8.1 Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria.

Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales.

ESTRATEGIA 8.2 Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados.

Se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para

la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.

OBJETIVO 9
Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.

ESTRATEGIA 9.1 Mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.

Se deberá impulsar y coordinar los procesos de participación, educación no formal, capacitación, actualización, evaluación, acreditación y certificación, que aseguren la integración de los productores a procesos productivos innovadores y a mejores técnicas administrativas y comerciales de sus empresas.

ESTRATEGIA 9.2 Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector rural.

Es necesario vincular los resultados de investigación con el establecimiento de los programas de fomento a la producción agropecuaria y pesquera. Asimismo, se requiere intensificar la transferencia de la tecnología ya generada vinculándola con las asociaciones de productores. La investigación rural adquiere cada vez más importancia alrededor del mundo. Australia, Nueva Zelandia, Canadá y Malasia son ejemplos concretos de cómo la investigación rural funciona.

ESTRATEGIA 9.3 Promover el acceso a insumos competitivos.

Ante la apertura comercial, se requiere establecer un esquema de estímulos que permita a los productores mexicanos adquirir insumos a precios competitivos a efecto de que no se incrementen los costos de producción y estar en condiciones de competir en calidad y precio con los productos del exterior.

ESTRATEGIA 9.4 Incrementar acciones que den certidumbre a las actividades agropecuarias y la generación de valor agregado.

La certidumbre se logra mediante un marco jurídico que regule con transparencia y certeza las relaciones sociales y las actividades productivas, y un sistema institucional adecuado, que permita la actuación de los actores económicos y pueda regular y ordenar los mercados. Es necesario promover la aplicación de proyectos de inversión sustentables y que le den un valor agregado a la producción primaria, a fin de que el productor retenga en su favor un mayor porcentaje del precio pagado por el consumidor final.

ESTRATEGIA 9.5 Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural.

Se requiere diseñar esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capita-

lización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles.

ESTRATEGIA 9.6 Orientar la producción a las demandas del mercado.

Dar prioridad a los proyectos productivos orientados a satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores nacionales y extranjeros, asimismo se requiere fortalecer la oferta de los productos mexicanos mediante la promoción comercial de los mismos.

ESTRATEGIA 9.7 Impulsar la generación de empresas rentables en el sector rural social.

Es primordial dentro del sector rural, el impulso al desarrollo del talento emprendedor necesario en la creación de agroempresas generadoras de empleo y bienestar.

ESTRATEGIA 9.8 Integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural.

Es importante favorecer la independencia y capacidad productiva de las mujeres en el campo.

ESTRATEGIA 9.9 Revisar la política de producción agropecuaria para elaboración de bioenergéticos.

Aprovechar sustentablemente nuestra rica biodiversidad cuidando que no se pierdan bosques y selvas en la producción de bioenergéticos.

ESTRATEGIA 9.10 Continuar el PROCAMPO hasta el fin de la presente Administración, mejorando su operación y eficiencia.

ESTRATEGIA 9.11 Dar puntual seguimiento a

los programas dirigidos a elevar la competitividad del maíz, frijol, azúcar y leche, en el marco de la apertura comercial prevista en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte para el 2008.

OBJETIVO 10
Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.

La preservación del medio ambiente y la biodiversidad en los ecosistemas será un elemento transversal de las políticas públicas. La reversión del deterioro e los ecosistemas contribuirá a conciliar la sustentabilidad del medio ambiente con el desarrollo económico.

ESTRATEGIA 10.1 Promover el ordenamiento ecológico general del territorio y mares.

Es necesario disminuir el impacto ambiental en todas las actividades de la producción rural, así como la prevención de impactos por fenómenos meteorológicos mediante inversión en infraestructura y capacitación a la población.

ESTRATEGIA 10.2 Garantizar la bioseguridad y conservar la agrobiodiversidad.

Es imprescindible preservar la variabilidad de organismos vivos de los ecosistemas terrestres y marinos para asegurar la riqueza de la agrobiodiversidad existente en el país.

ESTRATEGIA 10.3 Lograr un balance entre las actividades productivas rurales y marinas con la protección del ambiente para conservar el agua y los suelos.

Es necesario lograr un balance entre las actividades productivas y la protección al ambiente, para continuar proporcionando bienes y servicios ambientales de manera continua y sostenible. Los incentivos (jurídicos y económicos) que provea el gobierno estarán alineados a la conservación del agua y los suelos.

OBJETIVO 11
Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

ESTRATEGIA 11.1 Impulsar una agenda legislativa en un ambiente propicio para lograr consensos con el Congreso de la Unión.

La relación con el poder legislativo es primordial para generar el marco regulatorio que propicie el desarrollo de la sociedad rural.

ESTRATEGIA 11.2 Generar un ambiente armónico de consulta y atención con los agentes e instituciones vinculadas al sector.

Se requiere una mayor participación de la sociedad rural en la planificación y toma de decisiones relativos al desarrollo del sector rural. Propiciar la organización agraria como base para el desarrollo del campo fortaleciendo su vida interna y fomentando el desarrollo productivo que reactive a los ejidos, comunidades y pequeña propiedad rural.

ESTRATEGIA 11.3 Cooperar con los gobiernos estatales para implementar las políticas enfocadas al medio rural.

Crear un ambiente de cercanía y cooperación con todos los gobiernos de los estados, que permita coordinar mejor la implementación de políticas agropecuarias y pesqueras.

2.8 Turismo

El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarro-

llo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunado a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva en uno de los ejes de desarrollo del país. El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos. Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.

El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser participes plenos del proceso de desarrollo.

OBJETIVO 12

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar en un 35% el número de visitantes internacionales al año es necesario poner en marcha las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 12.1 Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos.

Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes.

La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación a MIPyMEs.

ESTRATEGIA 12.2 Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

ESTRATEGIA 12.3 Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista.

Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

ESTRATEGIA 12.4 Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.

Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

ESTRATEGIA 12.5 Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.

La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros.

Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

ESTRATEGIA 12.6 Asegurar un desarrollo turístico integral.

El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

2.9 Desarrollo regional integral

El desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones. Hoy en día, las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han emprendido en México durante las últimas dos décadas. Por ello, se requiere de una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional. Para ello, deberá promoverse la competitividad en cada región atendiendo a la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial y una estrategia de equidad para atenuar o eliminar progresivamente las disparidades en los inicadores de bienestar social.

El esfuerzo debe ser compartido, ya que el éxito de la estrategia de desarrollo regional requiere de acciones por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y los municipios, alentando la formación de espacios que favorezcan la comunicación, la difusión, la innovación y las actividades productivas, creadoras de trabajo y de calidad de vida. No sólo es clave la relación del Gobierno Federal con los otros órdenes de gobierno, sino también la coordinación entre ellos para permitir un desarrollo que beneficie a todos.

En síntesis, el buen desempeño de las economías regionales dependerá, y éste es su desafío, de la buena marcha de un círculo virtuoso por el cual el Gobierno Federal y todos los niveles de gobierno que constituyen cada región puedan colaborar, de manera eficiente, en establecer condiciones conducentes a la mayor competitividad y desarrollo en todo el territorio nacional.

OBJETIVO 13

Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.

Para lograr este objetivo se requiere implementar las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 13.1 Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.

ESTRATEGIA 13.2 Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno.

ESTRATEGIA 13.3 Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo.

ESTRATEGIA 13.4 Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones.

ESTRATEGIA 13.5 Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo.

ESTRATEGIA 13.6 Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.

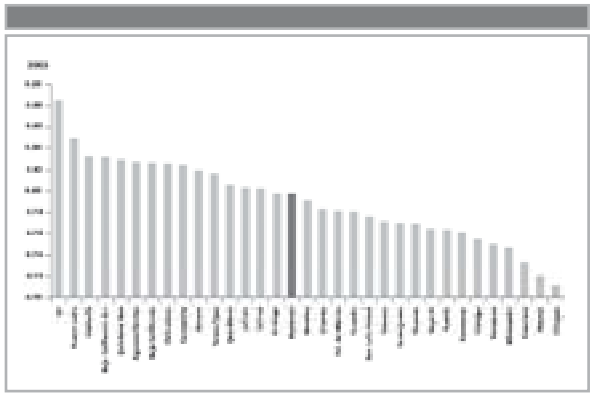
ESTRATEGIA 13.7 Promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores, para que los recursos sean utilizados para la inversión productiva en las regiones receptoras.

Cabe notar que la importancia de los flujos de remesas radica no sólo en su magnitud sino también porque frecuentemente llegan a las regiones de menor desarrollo económico.

Estos flujos de recursos, además de contribuir a atender las necesidades inmediatas de los beneficiarios, son una fuente potencial de financiamiento de la inversión en esas regiones, que permita ampliar las oportunidades de empleo y desarrollo para las nuevas generaciones en sus lugares de origen.

Infraestructura para el desarrollo

La infraestructura es fundamental para determinar los costos de acceso a los mercados, tanto de productos como de insumos, así como para proporcionar servicios básicos en beneficio de la población y de las actividades productivas, siendo así un componente esencial de la estrategia para la integración regional y el desarrollo social equilibrado, así como para



Fuente: Banco Mundial; A new database on Financial Development and Structure;

incrementar la competitividad de la economía nacional y, con ello, alcanzar un mayor crecimiento económico y generar un mayor número de empleos mejor remunerados.

Comparaciones internacionales señalan que, por la calidad y competitividad de su infraestructura, México se ubica actualmente entre el quinto y el séptimo lugar en América Latina. Dichas comparaciones señalan que la infraestructura de México es 30 % menos com-

petitiva que la de Chile. Asimismo, los montos de inversión son relativamente bajos: la inversión en infraestructura, excluyendo petróleo, como porcentaje del PIB en México es de alrededor de 2 %, Chile invierte más del doble, mientras que China destina un monto equivalente a 9 % del PIB para inversión en infraestructura. El Banco Mundial estima que, tan solo para alcanzar la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente, México debe incrementar su inversión entre 1.0 % y 1.25 % del PIB y que, para elevar la competitividad del país de manera significativa, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB debe al menos duplicarse respecto a los niveles actuales.

El objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia es incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración, México se ubique entre los treinta países líderes en infraestructura de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial. Sin embargo, no basta con incrementar los montos de inversión. Es necesario también establecer mecanismos para garantizar el mejor uso posible de los recursos y que los proyectos se desarrollen en tiempo y forma. Esto implica revisar todas las etapas de desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde las de planeación y evaluación hasta las de presupuestación, contratación y ejecución, con el fin de lograr que los proyectos que se desarrollen sean los de mayor rentabilidad social y económica, y que no se incurra en retrasos y sobrecostos innecesarios.

Para ello, la estrategia que se propone incluye las siguientes acciones:

- Elaborar un Programa Especial de Infraestructura, en donde se establezca una visión estratégica de largo plazo, así como las prioridades y los proyectos estratégicos que impulsará la presente administración en los sectores de comunicaciones y transportes, energía, agua y turismo, logrando un mayor acceso de estos servicios a la población, sobre todo en regiones de menor desarrollo.
- Promover que la infraestructura y los servicios que se ofrezcan sean más eficientes y satisfagan de mejor forma las demandas sociales.
- Fortalecer las áreas de planeación de las dependencias y entidades gubernamentales, así como la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Asignar más recursos e incorporar las mejores prácticas en los procesos de preparación, administración y gestión de los proyectos de infraestructura.
- Impulsar un mayor uso de las metodologías de evaluación, para asegurar la factibilidad técnica, económica y ambiental de los proyectos.
- Facilitar los procedimientos para la adquisición de derechos de vía y simplificar los trámites para la obtención de autorizaciones en materia ambiental, respetando siempre los derechos y el patrimonio de las comunidades locales y la ecología.

- Brindar mayor certidumbre jurídica para promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y perfeccionar los esquemas de financiamiento para potenciar la inversión en el sector.
- Simplificar los procedimientos de contratación para la realización de las obras de infraestructura, incluyendo, en su caso, la homologación de los requisitos de participación y las bases de licitación.
- Dar un seguimiento eficaz al desarrollo de proyectos en todas sus etapas, para identificar y controlar de manera oportuna los factores que puedan poner en riesgo su ejecución.
- Promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno en el desarrollo de proyectos de infraestructura, especialmente aquellos de impacto regional.
- Fortalecer la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Consolidar la capacidad instalada nacional en todos los ámbitos relacionados con la planeación, construcción, conservación y operación de los proyectos de infraestructura.

A continuación se abordan de manera específica los diferentes tipos de infraestructura por sector de la economía.

2.10 Telecomunicaciones y transportes

OBJETIVO 14

Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país, de manera que estos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.

El sector comunicaciones y transportes ha sido muy dinámico durante la última década en México, especialmente el de las telecomunicaciones, dinamismo que se ha derivado principalmente de la aplicación de nuevas tecnologías y servicios, así como de otros factores como la reducción de tarifas de la mayoría de dichos servicios.

Telecomunicaciones

Cabe notar que aún cuando se dio un incremento significativo en los recursos invertidos en las telecomunicaciones durante el periodo 1997-2001, se ha observado un menor dinamismo a partir de entonces.

La inversión en infraestructura telefónica y la apertura a la competencia del servicio de larga distancia y de telefonía pública permitieron que durante el periodo de 1997 a 2006 el número de líneas fijas creciera de 9.2

a cerca de 20 millones, y de una densidad de 9.8 a 18.9 líneas por cada cien habitantes.

En la última década, la telefonía móvil ha tenido un gran desarrollo y un fuerte crecimiento durante el periodo de 1997 a 2006, con lo que el número de usuarios pasó de 1.7 a 55.7 millones.

De igual manera, la densidad ha crecido de 1.8 a 51.3 líneas por cada cien habitantes, sobrepasando a la telefonía fija como el servicio con mayor penetración. Sin embargo, la densidad telefónica, tanto fija como móvil, es menor a la observada en otros países con niveles similares de desarrollo económico.

Por otra parte, el acceso a la tecnología de la información e Internet ha permitido, a los países que lo han aprovechado de manera integral, acceso a fuentes de información, a nuevos mercados, a la realización de operaciones de compra-venta y financieras y, en general, a la reducción de los costos de transacción de tal forma que se han traducido en ganancias significativas en productividad. México contaba en 2001 con más de siete millones de usuarios de Internet, mientras que al finalizar el 2006, se tenían más de 18 millones de usuarios. A pesar de que el número de usuarios ha crecido a más del doble, es imperativo proceder con una agenda activa que aumente el acceso a estos servicios.

Para aumentar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a un número cada vez mayor de mexicanos, se implementarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 14.1 Incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.

ESTRATEGIA 14.2 Promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación.

ESTRATEGIA 14.3 Promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60 % de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar, desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población.

ESTRATEGIA 14.4 Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.

ESTRATEGIA 14.5 Proponer esquemas de financiamiento y autosustentablidad para fomentar la aplicación y desarrollo de proyectos en el uso de las tecnologías de la información y su continuidad operativa.

ESTRATEGIA 14.6 Desarrollar mecanismos y las condiciones necesarias a fin de incentivar una mayor inversión en la creación de

infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Transportes

El transporte ha crecido a un ritmo similar al de la economía en su conjunto. Durante los últimos años la inversión ha aumentado, sin embargo no ha sido suficiente para aumentar y modernizar la infraestructura de manera significativa.

A diferencia de las telecomunicaciones, en materia de transporte la cobertura de los servicios es parecida a la de otros países con grado de desarrollo similar. Sin embargo, las diferencias con respecto a los países de la OCDE son más marcadas que en el caso de la telefonía o del acceso a Internet.

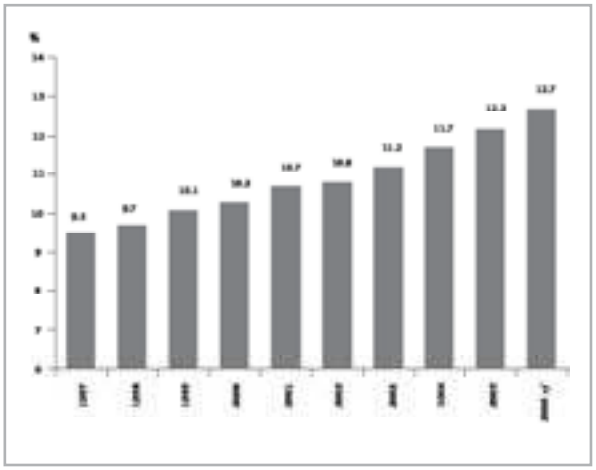
ESTRATEGIA 14.7 Ampliar la cobertura de los transportes en todas sus modalidades, modernizar la infraestructura y proporcionar servicios confiables y de calidad para toda la población.

ESTRATEGIA 14.8 Abatir el costo económico del transporte, aumentar la seguridad y la comodidad de los usuarios, así como fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.

ESTRATEGIA 14.9 Modernizar la gestión del sistema de transporte, fortaleciendo el ejercicio normativo, rector y promotor del Estado, a fin de garantizar el desarrollo y uso de la infraestructura de transporte.

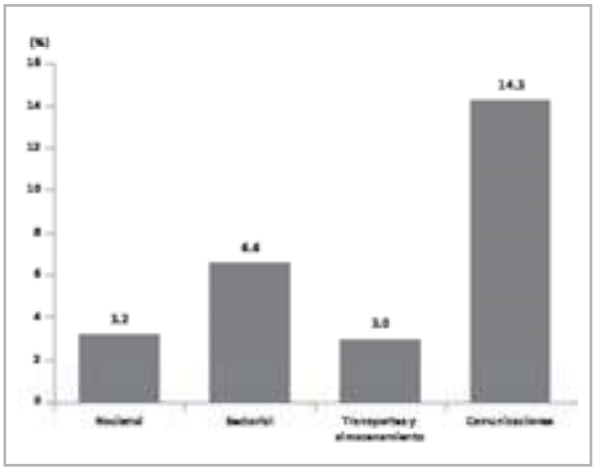
ESTRATEGIA 14.10 Proponer esquemas de financiamiento y mejorar los ya existentes para

Participación del Sector en el PIB



P/Dato Preliminar
Fuente: INEGI

Crecimiento Anual promedio del PIB



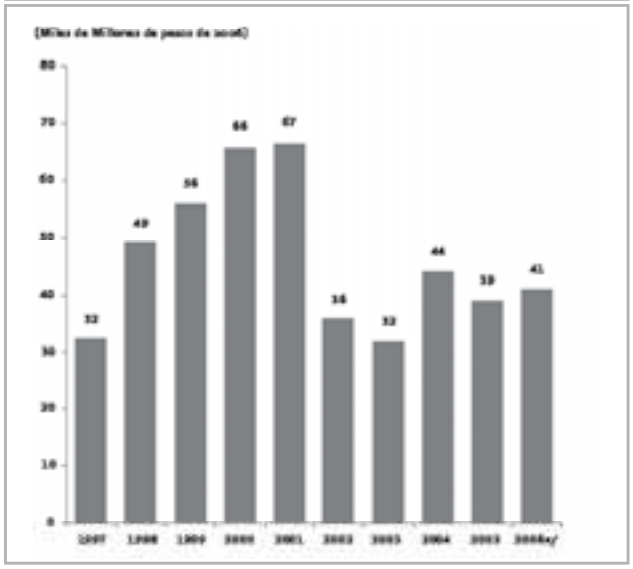
Fuente: INEGI

fomentar el desarrollo de proyectos de infraestructura e impulsar su papel como generador de oportunidades y empleos.

La implementación de estas estrategias deberá contemplar las siguientes líneas de política:

- Modernizar la red carretera, así como mejorar su conectividad brindando

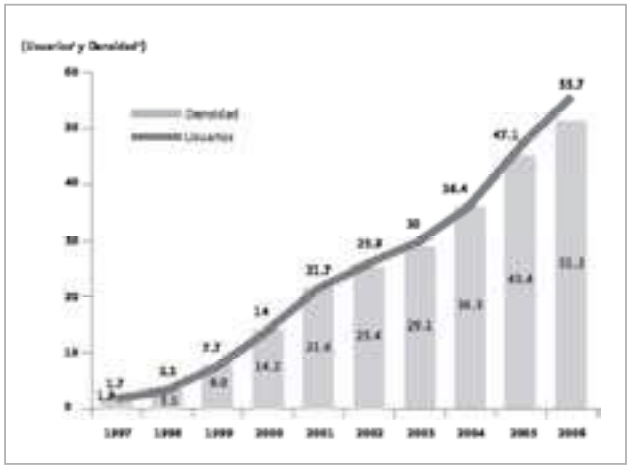
Inversión Pública y Privada en Telecomunicaciones



p/Cifra preliminar estimada al cierre de 2006 conforme al VI Informe de Ejecución. Fuente SCT

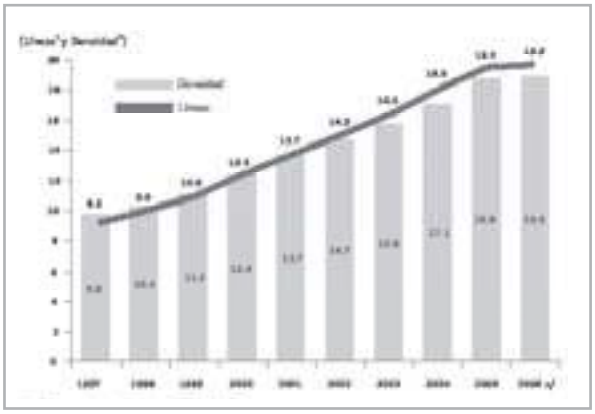
continuidad a la circulación a través de la construcción de obras que permitan mejorar los accesos a regiones, ciudades, puertos y fronteras.

Telefonía Móvil



1/Millones de usuarios; 2/ Líneas por cada 100 habitantes
p/Cifra preliminar estimada al cierre de 2006 conforme al VI Informe de Ejecución.
Fuente: SCT

Telefonía Fija



2/ Líneas por cada 100 habitantes; 1/ Millones de líneas
p/ Cifra preliminar estimada al cierre de 2006 conforme al VI Informe de Ejecución.
Fuente: SCT.

- Asignar recursos de manera más eficiente en materia de conservación de carreteras, para que éstas operen en mejores condiciones y conforme a estándares internacionales, logrando con ello reducir el índice de accidentes en la red carretera y los costos de operación de los usuarios.

Cobertura de Telefonía Móvil, 2005
(Usuarios por cada 100 habitantes)

Reino Unido*	102
Dinamarca	101
España	97
Alemania	96
Francia	79
Japón	74
E.U.	68
Chile	68
Canadá	51
Brasil	46
México	45

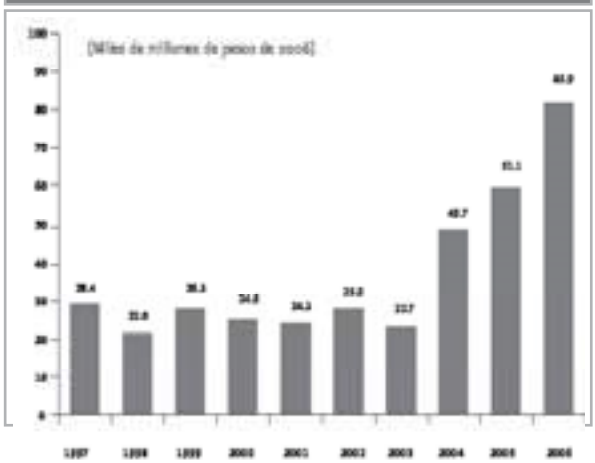
* Mejor dato a nivel mundial. Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Cobertura de telefonía fija, 2005 (Líneas fijas por cada 100 habitantes)	
Suecia*	71
Suiza	69
Alemania	67
E.U.	60
Francia	59
Canadá	57
República de Corea	49
España	43
Brasil	23
Chile	22
México	19

* Mejor dato a nivel mundial. Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones

- Ampliar la gama de fuentes de financiamiento y de formas de participación público-privada. Con estos modelos de asociación público-privada, se busca alentar el desarrollo de infraestructura carretera, tanto de cuota como libre, elevar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios, mejorar las condiciones físicas de las carreteras, así como generar un importante número de empleos directos e indirectos.
- Mejorar la prestación de los derechos de paso y los servicios de interconexión para explotar la red ferroviaria como un sistema "sin costuras", de forma segura, eficiente y en condiciones equitativas en cuanto a oportunidad, calidad y precio, en beneficio de los usuarios y de la economía nacional en su conjunto.
- Revitalizar el transporte ferroviario de pasajeros y continuar impulsando proyectos de trenes suburbanos o interurbanos, aprovechando la infraestructura existente.
- Asimismo, se debe impulsar la modernización y el mantenimiento adecuado de las vías, el mejoramiento de las condiciones físicas de los patios, el incremento en la capacidad de carga de los puentes, la convivencia urbano-ferroviaria y la construcción de instalaciones para el transporte intermodal. Ello también requerirá reforzar y consolidar la normatividad en materia ferroviaria y continuar la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, así como potenciar la convivencia urbano-ferroviaria.
- Ampliar la infraestructura aeroportuaria instalada, a fin de hacer frente a la creciente demanda de operaciones y servicios, así como desarrollar nuevos proyectos aeroportuarios vinculados con el desarrollo regional, turístico y comer-

Inversión pública y privada en infraestructura del transporte



Acceso a Banda Ancha, Junio 2006 (Usuarios por cada 100 habitantes)	
Canadá*	22.4
Reino Unido	19.4
E. U.	19.2
Japón	19.0
Francia	17.7
Alemania	15.1
España	13.6
Italia	13.2
Portugal	12.9
Polonia	5.3
México	2.8

* Mejor dato a nivel mundial.
Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Cobertura de Internet, 2005 (Usuarios por cada 100 habitantes)	
Islandia*	89
Suecia	75
E.U.	62
Canadá	62
Japón	50
Alemania	45
Francia	43
España	35
Chile	18
México	17
Brasil	12

* Mejor dato a nivel mundial.
Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

cial de las diferentes regiones del país, para atender a diversas regiones que padecen de problemas de insuficiencia de estos servicios.

- Asimismo, en los siguientes años habrá que consolidar la reorganización del mercado de transporte aéreo, como resultado del ingreso al mercado de empresas de bajo costo y alta eficiencia, para alentar una competencia sana y abierta y generar un mejor servicio para los usuarios.
- En materia portuaria, los retos principales son la construcción de nuevos puertos y la modernización de los existentes, además de llevar a cabo el reordenamiento costero y la regulación de las actividades económicas que se realizan en los litorales nacionales, aprovechando mejor las ventajas comparativas del transporte marítimo.
- Potenciar a los puertos como nodos articuladores para crear un sistema integrado de transporte multimodal que reduzca los costos logísticos y fomenten la competitividad, para ofrecer servicios con calidad y precios acordes a estándares internacionales.
- Desarrollar terminales, corredores y proyectos multimodales de gran envergadura, que permitan a México constituirse en una plataforma logística que facilite los intercambios comerciales al interior y hacia el resto del mundo.

2.11 Energía: electricidad e hidrocarburos

OBJETIVO 15
Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.

Sector de hidrocarburos

El sector de hidrocarburos deberá garantizar que se suministre a la economía el petróleo crudo, el gas natural y los productos derivados que requiere el país, a precios competitivos, minimizando el impacto al medio ambiente y con estándares de calidad internacionales. Ello requerirá de medidas que permitan elevar la eficiencia y productividad en los distintos segmentos de la cadena productiva.

Uno de los retos más importantes consiste en detener y revertir la evolución desfavorable de las reservas de hidrocarburos. Al ritmo de producción actual, las reservas probadas de petróleo crudo se agotarán en 9.3 años y las de gas natural en 9.7 años. El campo Cantarell, que actualmente aporta más de 50% de la producción nacional de petróleo crudo, ha iniciado su etapa de declinación. Por lo que toca a la producción de gas natural, si bien la tendencia muestra un crecimiento en los últimos años, dicho aumento no ha sido suficiente para abatir las importaciones de este energético.

Aunado a esta situación, Petróleos Mexicanos carece de la tecnología para desarrollar los recursos prospectivos en aguas ultra profundas y enfrenta restricciones para la explotación de

campos en yacimientos fronterizos. De no tomar las medidas requeridas para corregir lo anterior, se enfrentará un deterioro en las finanzas de Petróleos Mexicanos y una disminución en la contribución del sector de hidrocarburos a las finanzas públicas.

Por otro lado, la capacidad de refinación en México se ha mantenido prácticamente constante en los últimos 15 años.

Las importaciones de gasolina han crecido significativamente y en 2006 casi cuatro de cada diez litros consumidos en el país fueron suministrados por el exterior. Por su parte, en petroquímica existe una industria desintegrada, con altos costos de producción y baja competitividad, lo que genera montos insuficientes de inversión e importaciones crecientes.

Finalmente, Petróleos Mexicanos tiene áreas de oportunidad en materia de organización que le permitirían operar con mayor eficiencia y mejorar la rendición de cuentas. También resulta indispensable realizar acciones para elevar los estándares de seguridad y reducir el impacto ambiental de la actividad petrolera. En este sentido, es necesario fomentar

la introducción de las mejores prácticas de gobierno corporativo y de mecanismos que permitan un mejor manejo y utilización de los hidrocarburos, con seguridad y responsabilidad ambiental.

Las estrategias que se desarrollarán para alcanzar los objetivos del sector, enfrentar los retos y resolver sus problemáticas son las siguientes:

ESTRATEGIA 15.1 Fortalecer las atribuciones rectoras del Estado sobre las reservas y la administración óptima de los recursos, procurando equilibrar la extracción de hidrocarburos y la incorporación de reservas, a fin de garantizar que las generaciones futuras de mexicanos gocen de los beneficios de la riqueza del subsuelo nacional.

ESTRATEGIA 15.2 Fortalecer la exploración y producción de crudo y gas, la modernización y ampliación de la capacidad de refinación, el incremento en la capacidad de almacenamiento, suministro y transporte, y el desarrollo de plantas procesadoras de productos derivados y gas.

ESTRATEGIA 15.3 Fomentar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos de infraestructura energética de alta tecnología, así como promover proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que aporten las mejores soluciones a los retos que enfrenta el sector.

ESTRATEGIA 15.4 Revisar el marco jurídico para hacer de éste un instrumento de desarrollo del sector, fortaleciendo a Petróleos Mexicanos y promoviendo mejores condiciones de competencia en aquellas áreas en las que, por sus características, se incorpore inversión complementaria.

ESTRATEGIA 15.5 Adoptar las mejores prácticas de gobierno corporativo y atender las áreas de oportunidad de mejora operativa.

ESTRATEGIA 15.6 Fortalecer las tareas de mantenimiento, así como las medidas de seguridad y de mitigación del impacto ambiental.

ESTRATEGIA 15.7 Modernizar y ampliar la capacidad de refinación, en especial de crudos pesados.

Sector eléctrico

La energía eléctrica se ha convertido en un elemento indispensable para prácticamente todas las actividades de la vida moderna. Por ello, su suministro con la calidad requerida y a precios competitivos, permitirá atraer mayores inversiones, contribuyendo así a la generación de empleos en la economía.

En el sector eléctrico se requiere enfrentar varios retos. Uno de ellos es el nivel actual de las tarifas eléctricas, el cual tiene un importante impacto en las decisiones de inversión y es un factor clave para la competitividad de la economía. Actualmente el 64% de la electricidad generada se basa en la utilización de hidrocarburos como fuente primaria. En los últimos años el costo de los energéticos, principalmente el de los hidrocarburos, se ha incrementado notablemente, lo que ha ejercido presiones sobre el costo de

producción de la electricidad, aumentando los cargos que enfrentan los consumidores.

Un segundo reto consiste en mejorar la calidad del suministro de energía eléctrica. Para alcanzar niveles de confiabilidad acordes con los estándares internacionales, se buscará el desarrollo de la infraestructura necesaria.

Por otra parte, la expansión reciente de centrales generadoras se basó principalmente en plantas de ciclo combinado, que si bien ofrecen mayor eficiencia y menores costos de inversión y plazos de construcción más cortos, han generado mayores importaciones de gas natural, en un entorno de altos precios de este combustible.

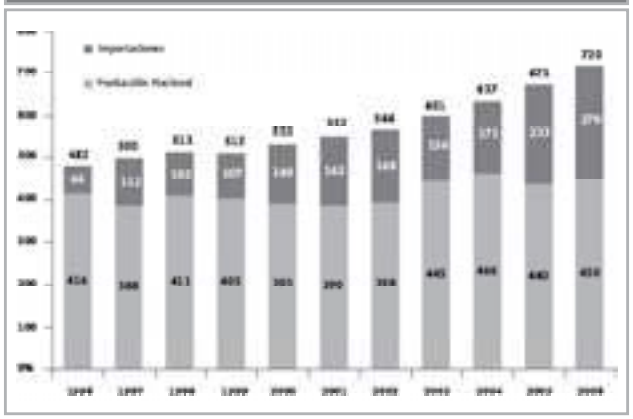
En materia de transmisión y transformación, aunque recientemente se enlazó el área noroeste al Sistema Interconectado, resulta conveniente seguir propiciando el intercambio de energía entre regiones.

Por su parte, en el segmento de distribución, actualmente 97 de cada cien hogares cuenta con electricidad, lo que coloca al país en niveles muy cercanos de cobertura a los indicadores que tienen los países desarrollados. Sin embargo, más de 3 millones de habitantes aún no cuentan con el servicio eléctrico y la mayor parte se ubica en comunidades marginadas y de difícil acceso.

Dentro de las empresas públicas, Luz y Fuerza del Centro presenta una circunstancia particular. En materia financiera,

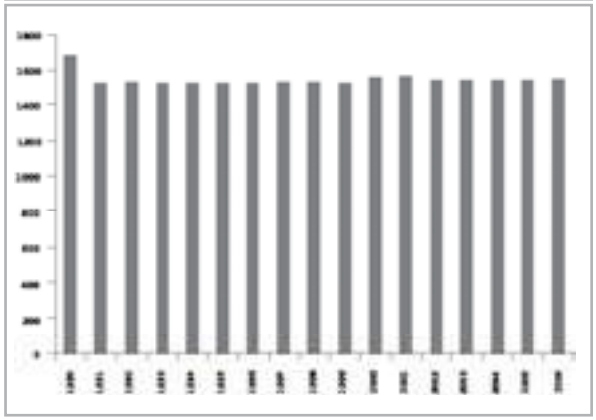
Evolución de Reservas Probadas y Producción de Crudo

Evolución del consumo de gasolina



Nota: Las importaciones no incluyen maquila.
Fuente: PEMEX.

Evolución de capacidad de refinación



sus pasivos laborales entre pensionados y trabajadores activos son cercanos a los 80 mil millones de pesos, y los recursos transferidos a Luz y Fuerza del Centro han sido crecientes en los últimos años.

Las transferencias a dicho organismo programadas para el año 2007 ascienden aproximadamente a 31 mil millones de pesos y se estima que, de continuar esta tendencia, las transferencias para el año 2012, serán cercanas a los 57 mil millones de pesos. Adicionalmente, las pérdidas de energía en Luz y Fuerza del Centro se ubican en alrededor de 33 %, lo cual excede los estándares de la industria eléctrica a nivel nacional e internacional. Esto significa que una tercera parte de la energía disponible para venta, se pierde o no se cobra.

Para el sector eléctrico, se proponen las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 15.8 Fomentar niveles tarifarios que cubran costos relacionados con una operación eficiente de las empresas. Para ello, se requerirá mejorar la competitividad del servicio eléctrico con un enfoque integral desde la planeación, la inversión, la generación, la transmisión, la distribución y la atención al cliente.

ESTRATEGIA 15.9 Desarrollar la infraestructura requerida para la prestación del servicio de energía eléctrica con un alto nivel de confiabilidad, realizando inversiones que permitan atender los requerimientos de demanda en los diversos segmentos e impulsando el desarrollo de proyectos bajo las modalidades que no constituyen servicio público.

ESTRATEGIA 15.10 Fortalecer a las empresas del sector, adoptando estándares y prácticas operativas de la industria a nivel internacional en la industria, mejorando procesos con la utilización de sistemas de calidad y de tecnología de punta, y promoviendo un uso más eficiente de su gasto corriente y de inversión.

ESTRATEGIA 15.11 Ampliar la cobertura del servicio eléctrico en comunidades remotas utilizando energías renovables en aquellos casos en que no sea técnica o económicamente factible la conexión a la red.

ESTRATEGIA 15.12 Diversificar las fuentes primarias de generación.

Energías Renovables y Eficiencia Energética

Uno de los ejes centrales de las políticas públicas de México es el desarrollo sustentable.

Para ello, se propone impulsar el uso eficiente de la energía, así como la utilización de tecnologías que permitan disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales. De esta forma, se pretende conciliar las necesidades de consumo de energía de la sociedad con el cuidado de los recursos naturales. México cuenta con un importante potencial en energías renovables, por lo que se buscará su aprovechamiento integral, incluyendo a los biocombustibles.

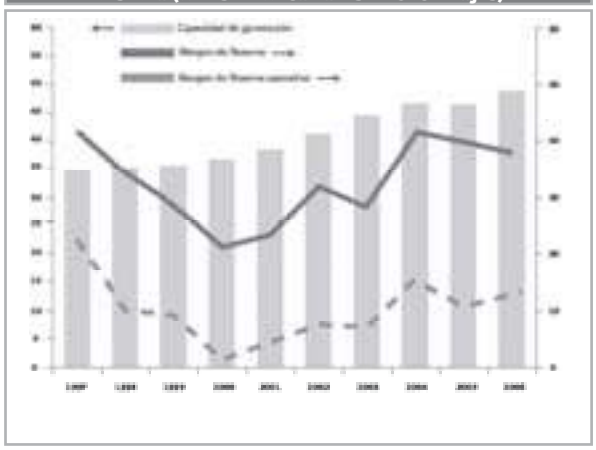
En materia de ahorro de energía, es importante incrementar los esfuerzos de promoción de uso de equipos de producción y aparatos de consumo más eficientes. Lo anterior no sólo permite reducir el impacto sobre el medio ambiente del uso de combustibles fósiles sino también representa la posibilidad de reducir el gasto que destinan los usuarios al consumo de energéticos.

ESTRATEGIA 15.13 Promover el uso eficiente de la energía para que el país se desarrolle de manera sustentable, a través de la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores.

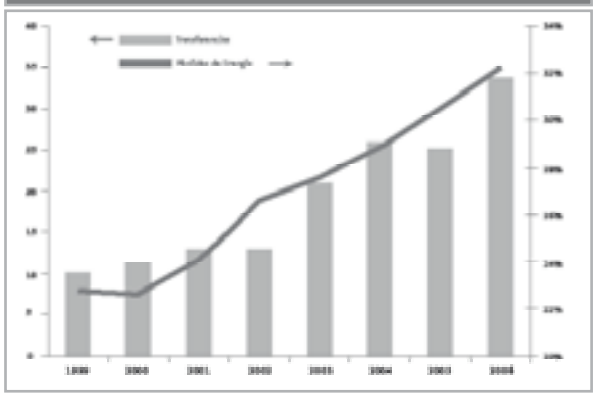
ESTRATEGIA 15.14 Fomentar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía y biocombustibles, generando un marco jurídico que establezca las facultades del Estado para orientar sus vertientes y promoviendo inversiones que impulsen el potencial que tiene el país en la materia.

ESTRATEGIA 15.15 Intensificar los programas de ahorro de energía, incluyendo el aprovechamiento de capacidades de cogeneración.

Evolución de la capacidad de generación y margen de reserva (miles de megawatts y porcentajes)



Evolución de transferencias y pérdidas de energía



ESTRATEGIA 15.16 Aprovechar las actividades de investigación del sector energético, fortaleciendo a los institutos de investigación del sector, orientando sus programas, entre otros, hacia el desarrollo de las fuentes renovables y eficiencia energética.

ESTRATEGIA 15.17 Fortalecer las atribuciones de instituciones de regulación del sector.

2.12 Sector hidráulico

En los años venideros, México enfrentará los problemas derivados del crecimiento de la demanda, y la sobreexplotación y escasez del agua, los cuales, de no atenderse, pueden imponer límites al desarrollo económico y al bienestar social del país.

Ante ello, se requiere impulsar una agenda para utilizar el agua de manera eficiente, garantizando el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente.

De acuerdo con el Segundo Conteo de Población y Vivienda, a octubre de 2005 se alcanzó una cobertura a nivel nacional del servicio de agua potable de 89.2 por ciento. A diciembre de 2006, se estima que ésta llegó a 89.6 por ciento. Por otra parte, a octubre de 2005 se alcanzó una cobertura del servicio de alcantarillado a nivel nacional de 85.6 por ciento. Para el año 2006, se estima que llegó a 86.1 por ciento.

La problemática del agua en México se encuentra asociada a diferencias regionales que no sólo tienen que ver con la dotación del recurso hídrico, sino también al crecimiento de la población y la distribución territorial de las actividades económicas.

Evolución de la cobertura nacional de los servicios de agua potable

Año	Población en viviendas particulares (Millones de habitantes)	Población en viviendas particulares con agua (Millones de habitantes)	Población (Millones de habitantes)				Porcentaje de cobertura
			Con agua dentro de la vivienda	Con agua dentro del terreno	Con agua de llave pública e hidrante	Con agua de otra vivienda	
1990	80.4	63.1	38.9	21.7	2.4		78.4
1995	90.9	76.7	46.9	28.4	1.5		84.4
2000	95.4	83.8	53.0	26.5	2.7	1.6	87.8
2005	100	89.2	65.3	21.8	0.8	1.2	89.2

Fuente: Censos y Conteos de Población y Vivienda, INEGI.

OBJETIVO 16

Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.

Para lograr este objetivo, es necesario implementar las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 16.1 Desarrollar, en coordinación con las instituciones pertinentes, los incentivos e instrumentos económicos que propicien la preservación de ríos, lagos, humedales, cuencas, acuíferos y costas del

país, adecuando las concesiones a los volúmenes disponibles.

Dicha estrategia debe incluir las siguientes líneas de política para su implementación:

- Hacer más eficiente la operación y manejo de los sistemas de presas del país y las superficies agrícolas.
- Tratar las aguas residuales generadas y fomentar su reutilización, así como el intercambio de agua de primer uso por agua residual tratada.
- Diseñar esquemas de financiamiento mixto que permitan potenciar los escasos recursos públicos con los que se cuentan.

ESTRATEGIA 16.2 Impulsar la realización de obras de infraestructura, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y del sector privado, para garantizar el abasto de agua potable y la prestación eficiente de los servicios de drenaje y alcantarillado, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de aquella que hoy carece de esos servicios.

ESTRATEGIA 16.3 Promover una mayor eficiencia en los organismos operadores de agua, con el fin de evitar pérdidas y alentar el uso óptimo de la infraestructura hidráulica.

ESTRATEGIA 16.4 Llevar a cabo las acciones necesarias para proteger a los centros de población y a las actividades productivas de los efectos causados por fenómenos hidrometeorológicos.

2.13 Construcción y Vivienda

Sector Construcción

Promover el desarrollo de los sectores de construcción y vivienda es un elemento esencial de la estrategia de la presente administración. Son sectores altamente generadores de empleos y que tienen el potencial de constituirse en motores del crecimiento de la demanda interna, reduciendo la sensibilidad ante fluctuaciones en la economía internacional. La construcción mantiene una vinculación directa con el desarrollo de una infraestructura moderna y eficiente y con la producción de satisfactores para demandas sociales como la vivienda.

Sector Vivienda

La vivienda constituye la base del patrimonio familiar y es el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad, con certidumbre jurídica sobre su propiedad, permite a las familias generar mayor riqueza, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras. Durante la presente administración, la política de vivienda tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, en todo momento, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda, atendiendo sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida. Además se buscará promover herramientas de política pública para garantizar la seguridad jurídica de los proyectos de construcción y de

vivienda, permitiendo un mayor acceso a fuentes de financiamiento formales. Contar con una vivienda propia permite a los ciudadanos adquirir y heredar un patrimonio a sus hijos.

La demanda habitacional tiene su origen en el comportamiento demográfico de la población. Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años (2005-2030) apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará una cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. Asimismo, en secciones anteriores de esté capítulo se han documentado los rezagos existentes en términos de desarrollo de infraestructura.

A esta demanda se agregan deficiencias e insuficiencias en la identificación del suelo apropiado para desarrollo económico y desarrollo habitacional por su disponibilidad de servicios e infraestructura, así como la necesidad de realizar mejoras o ampliaciones a más de un millón de viviendas que lo requieren, y de hacer frente al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable, drenaje o luz eléctrica.

A pesar de los avances y logros que se han obtenido en años recientes, el sector de construcción y de vivienda enfrenta una serie de retos para el futuro inmediato, por lo que la presente administración tendrá un objetivo general y sus respectivas estrategias:

OBJETIVO 17

Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.

ESTRATEGIA 17.1 Brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público de inmueble.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son los instrumentos fundamentales para ofrecer la certidumbre

jurídica para las familias y para los proyectos de construcción. Ello permitirá a las familias potenciar el valor de su patrimonio, garantizar su heredabilidad o transmisión de dominio sin conflicto, y acceder a fuentes formales de financiamiento en beneficio de su propia calidad de vida. En términos de la construcción, la certidumbre jurídica es necesaria para poder emprender proyectos más ambiciosos.

ESTRATEGIA 17.2 Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción.

La disponibilidad de financiamiento para vivienda debe responder tanto a las diferentes necesidades, preferencias y prioridades de la población, como a la evolución que presenten las familias a lo largo de sus distintos ciclos. Para ello, es indispensable promover una mayor movilidad del patrimonio que permita a los hogares aspirar a mejorar el tamaño y características de su vivienda de acuerdo a su ingreso, capacidad de pago y necesidades específicas en cada etapa de su vida. Asimismo, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y opciones de financiamiento que permitan a las empresas del sector conseguir los recursos suficientes para sus proyectos, así como diversificar el riesgo asociado a los mismos. El gobierno federal apoyará esta estrategia mediante el otorgamiento de seis millones de créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda.

ESTRATEGIA 17.3 Incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda.

Para desarrollar esta estrategia se requiere impulsar los mecanismos financieros para la creación de reservas territoriales tanto con vocación económica como habitacional, en los tres órdenes de gobierno, sujetos a disposiciones que garanticen el desarrollo de proyectos de construcción y habitacionales en un entorno urbano ordenado, con certidumbre jurídica, con infraestructura adecuada y servicios sustentables.

ESTRATEGIA 17.4 Reaprovechamiento de la infraestructura urbana y su equipamiento existente, reduciendo, por un lado, presiones en las finanzas públicas de los estados y municipios y, por el otro, el impacto que la ubicación de los proyectos de construcción y de vivienda pudiese tener en la calidad y costo de vida de sus habitantes.

En el contexto de la estrategia, se incrementará la participación recíproca de la Federación, los estados y los municipios para generar los incentivos necesarios para actualizar y homologar reglamentos, normas y códigos de construcción por zonas geográficas y climáticas. Para ello se requiere de una adecuada coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno.

ESTRATEGIA 17.5 Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.

La Ley de Vivienda establece el Sistema Nacional de Vivienda como la instancia de concurrencia de los sectores público, social y

privado que permite definir y operar de manera concertada los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional en el ramo. Un aspecto decisivo en materia de planificación en el sector es el de dotar al Sistema Nacional de Vivienda de los instrumentos institucionales para cumplir con su mandato de ley. En este sentido, se impulsará un Sistema Nacional de Información e Indicadores dirigido a registrar las variables que permitan el análisis diagnóstico y prospectivo de las necesidades y las tendencias del crecimiento habitacional en el país, como un instrumento para la adecuada planeación de las estrategias y acciones públicas. Asimismo, se fortalecerá la acción coordinada de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, con el fin de diseñar y desarrollar instrumentos jurídicos e institucionales que propicien una producción habitacional en armonía con un crecimiento urbano racional y sustentable.

ESTRATEGIA 17.6 Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento.

Para ello, se requiere de una mayor flexibilidad normativa para la sustitución y liquidación de hipotecas, una simplificación procesal y administrativa, así como una reducción de los costos de transacción asociados a la compra-venta y los traslados de dominio. Un mercado de arrendamiento activo permitirá atender a un segmento de la población que desea mantener flexibilidad de movimiento y que no desea constituir su patrimonio por la vía de la propiedad de una vivienda.

ESTRATEGIA 17.7 Promover el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

En este sentido, se estimulará la ampliación de la oferta sin garantía hipotecaria y se impulsarán mecanismos que fortalezcan la capacidad de ahorro familiar, de tal modo que se facilite a las familias mexicanas de menores ingresos el acceso a recursos que les permitan hacerse de una vivienda o realizar mejoras en la que poseen.

Eje 3. Igualdad de oportunidades

Eje 3. Igualdad de oportunidades

La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población.

El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

El Plan busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres –y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza– pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. Reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, ya que cada una requiere de mecanismos de atención particulares.

El país tiene una enorme deuda con los mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación; atenderlos es prioridad de este gobierno. Por ello, se propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

Es claro que hay muchas necesidades que deben atenderse en forma inmediata. Sin embargo, una política social que sólo resuelva este tipo de necesidades, no sólo no es efectiva ni viable, sino que no tienen efectos permanentes en el mediano y largo plazos. Se buscará entonces dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas más profundas de la pobreza, para que el cambio en estas condiciones perdure y se logre romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica. Sólo una economía competitiva será capaz de generar más empleos y oportunida-

des de mayores ingresos para un mucho mayor número de mexicanos. Al mismo tiempo, sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece.

Es necesario llevar a las comunidades más acciones en educación, en salud, en nutrición, en vivienda, asi como obras de agua potable, drenaje, electricidad, caminos, incluso teléfono para comunicar a las poblaciones distantes con las cabeceras municipales.

También es importante el apoyo a proyectos productivos que generen empleo y que permitan un mejor nivel de vida. Asimismo, es necesario invertir en infraestructura que permita atraer más recursos y que genere oportunidades de trabajo digno para sus habitantes.

La propuesta de este Plan, al articular cinco ejes de acción, supone que mejorar las condiciones de vida de los más pobres, y en general de las comunidades, sólo puede lograrse con acciones coordinadas y en todos los frentes, asimismo, que es necesario el trabajo conjunto entre gobiernos estatales, municipales y el Gobierno Federal. Los esfuerzos coordinados lograrán avances efectivos hacia el acceso universal de los mexicanos a los servicios de salud, a una educación de calidad y a la superación de la pobreza extrema.

El principal instrumento del Gobierno de la República para reducir las desigualdades y construir un mejor país es el gasto público. Es imperativo que, en esta perspectiva, se gaste mejor y en forma transparente, y que el gasto se oriente efectivamente a las personas, a las familias y a las comunidades que más lo necesitan.

Especial atención se dará a los grupos vulnerables o con necesidades especiales. Al mismo tiempo se promoverán acciones que propicien la equidad entre los mexicanos, entre otras, aquellas que promuevan mayor igualdad entre mujeres y hombres.

Bajo la perspectiva de igualdad de oportunidades, además de atender a la población en condiciones de pobreza, se pondrán en marcha programas y acciones que permitan que cada mexicano amplíe sus capacidades para alcanzar un desarrollo más pleno e integral.

La política social de esta Administración tendrá los siguientes principios rectores:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita

una cobertura más eficiente de los beneficiarios.

- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos

Lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. De esta manera, el Estado, representado en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad mexicana, será capaz de generar las condiciones de equidad que se necesitan para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable para los mexicanos del presente y los que están por venir.

Pobreza

3.1 Superación de la pobreza

La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.

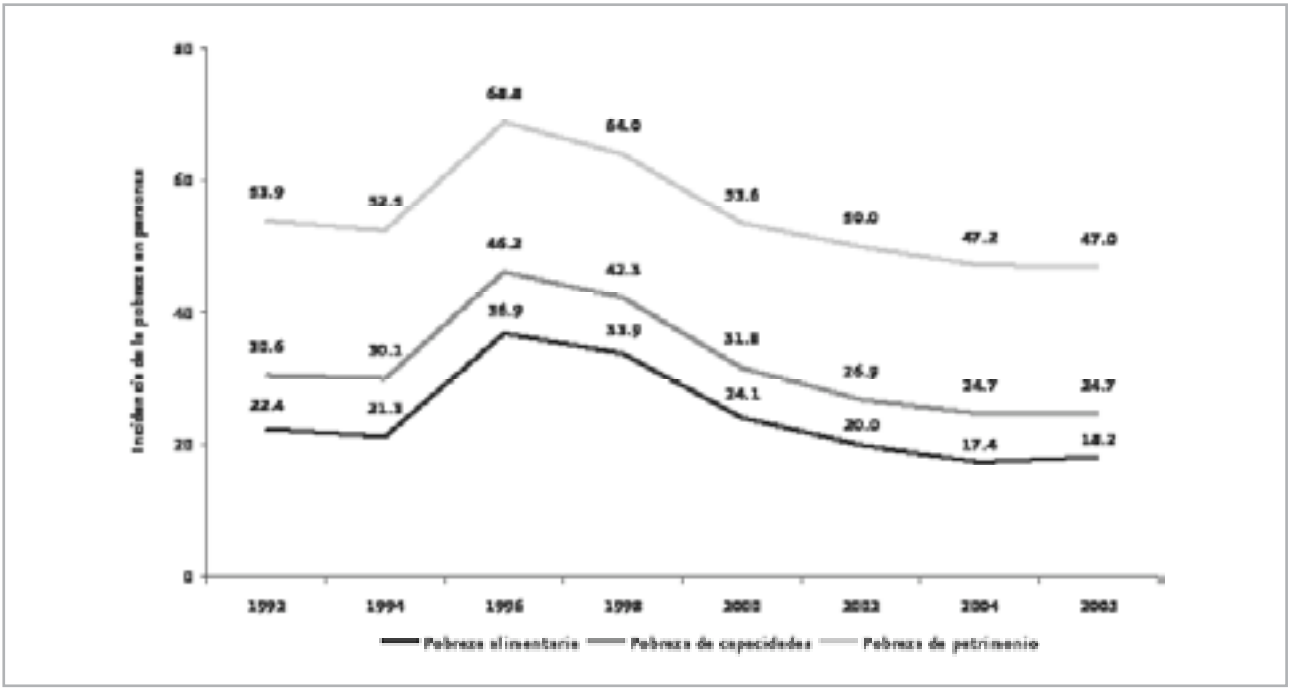
2. Pobreza de capacidades: es la población

que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros

del hogar.

En el año 2005, aproximadamente 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población en situación de pobreza patrimonial. El análisis de la evolución de la pobreza nacional destaca tres hallazgos: primero, entre 1994 y 1996 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró drásticamente los niveles de bienestar de la población. Segundo, entre 1996 y 2005 se observa una reducción importante de la pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalecientes hasta antes de la crisis económica de 1995. Después de la crisis económica, los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios: la pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005. Por lo tanto, a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992, como muestra la gráfica anterior.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH

Las familias mexicanas en condición de

pobreza padecen en mayor medida la carencia de otros satisfactores de bienestar que quienes conforman hogares no pobres: muestran mayores carencias en la dotación de servicios públicos en sus viviendas y su nivel educativo es inferior al de la media nacional. De igual forma, es mayor el tamaño de los hogares pobres y el número de niños menores de 12 años, como consecuencia de que presenta una más elevada tasa de fecundidad.

El reducido crecimiento económico del país se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazos.

Por otra parte, la desigual distribución del ingreso tampoco ha mejorado durante los últimos años, y la desigualdad en el acceso a oportunidades, ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país.

La desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades también se expresa a nivel regional entre estados y municipios. Desde el punto de vista de la distribución de la pobreza a nivel nacional, la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el estado de Chiapas, donde el 47% de la población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero con 42%, Oaxaca con 38.1%, Tabasco con 28.5% y Veracruz con 28% Por el contrario, los estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3%, Nuevo León con 3.6%, Baja California Sur con 4.7%, el Distrito Federal con 5.4% y los estados de Coahuila y Chihuahua con 8.6%.

La situación de la pobreza de capacidades es prácticamente la misma que para la alimentaria. En primer lugar se encuentra Chiapas con 55.9%, le sigue el estado de Guerrero que reporta 50.2% y Oaxaca con 46.9%. De acuerdo con estas estimaciones, los estados con mayor pobreza de patrimonio son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con 75.7, 70.2 y 68%, respectivamente.

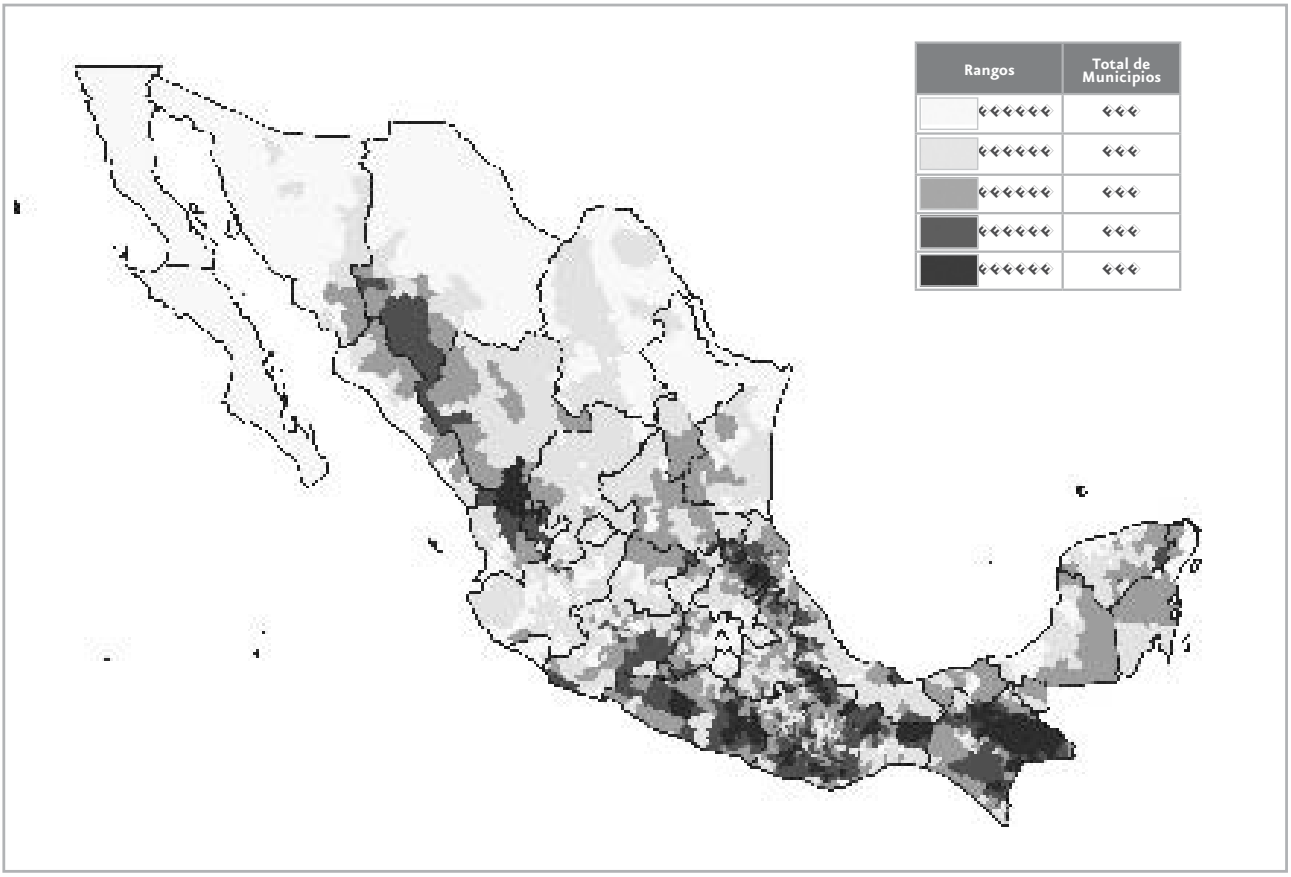
Esta información permite apreciar con claridad que el reducir la gran desigualdad que se observa entre los estados de la República constituye un importante desafío para el país.

A nivel municipal, la mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa. También se observa que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso. El reto de la política pública en materia de desarrollo social es doble: por un lado, la pobreza se concentra en zonas marginadas y, por el otro, el costo de llevar la ayuda a esos lugares es muy alto.

La pobreza no sólo se concentra en áreas rurales. México presenta dos extremos graves de alto costo social: una excesiva concentración de cerca de 20 millones de habitantes en el Valle de México y una enorme dispersión de 185,000 pequeñas localidades rurales, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados.

En las ciudades mexicanas reside la mayoría de la población nacional, más del 70% del total; pero también en ellas se concentra el mayor número de mexicanos en condición de pobreza: más de 30 millones de personas. En las ciudades, cerca de 90 mil hogares se asientan cada año en lugares poco aptos para ser habitados y bajo modalidades precarias; la urbanización en suelo poco apto cuesta dos o tres

Mapa 1. Incidencia municipal de la población en situación de pobreza alimentaria, 2005



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005.

veces más al municipio; los costos de edificación en esos lugares se incrementan hasta un 50%.

La lejanía en que se han construido los nuevos desarrollos habitacionales impone costos extraordinarios a sus habitantes que los empobrecen severamente: la población urbana llega a gastar hasta un 50% del ingreso familiar tan sólo en transporte. Alrededor de 3 millones que carecen del servicio de agua potable y más de 6 millones carecen del servicio de drenaje; además, la mayoría de los núcleos urbanos no brinda tratamiento alguno a las aguas residuales y dispone de los desechos a cielo abierto; ocho de cada 10 ciudades con una población mayor de 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimento inferior al 50% de su red vial.

Estas condiciones indican la urgencia de una intervención concertada y coordinada del Gobierno Federal, así como la coordinación de este con los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza urbana.

Para afrontar el problema de la pobreza, y en 2012 haber disminuido por lo menos un 30% la población en pobreza alimentaria, se requiere romper el círculo vicioso de la desigualdad y la exclusión de oportunidades para el desarrollo, que hace que la pobreza se transmita entre generaciones. Se necesitan programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. Por otra parte, es preciso al mismo tiempo, ampliar las oportunidades para que la población en situación de pobreza desarrolle actividades productivas formales que les permitan aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida. En concreto, el círculo vicioso puede romperse con igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, mejores oportunidades de empleo y de ingreso laboral.

México ha logrado avances importantes en la cobertura de servicios básicos de la población en general, incluyendo a la población en pobreza alimentaria. Entre 1992 y 2005 se redujo de 9 a 5 el porcentaje de niños entre 8 y 12 años que no asiste a la escuela, se disminuyó de 21 a 4 el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica y se bajó de 51 al 14 el porcentaje de hogares sin baño, entre la población en pobreza alimentaria.

El país ha registrado estos avances en su conjunto, pero se advierte también que persisten grandes desigualdades a nivel regional, pues coexisten municipios de alto desarrollo, con municipios con elevados niveles de pobreza y marginación, lo cual representa un reto importante para el país en los siguientes años.

Los hallazgos previos sugieren que si bien los esfuerzos de política social han mejorado la cobertura básica, incluso entre la población que vive en situación de pobreza, lo anterior no se ha traducido en el mediano plazo en incremento de los ingresos, que son la base para la reducción sostenida de la pobreza. El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza, y al mismo tiempo coordi-

nar la política social y la económica para elevar el ingreso y el empleo de la población en general, especialmente de aquella que se desenvuelve en condiciones precarias.

Objetivo 1
Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Para alcanzar esto nos planteamos las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 1.1 Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita.

Los programas que apoyan a las familias para que mejoren su alimentación, su salud y la educación de sus hijos e hijas, constituyen acciones con visión de mediano y largo plazos. Estas acciones contribuyen a que de manera gradual, pero efectiva, se presenten las mejores condiciones para que las familias y sus miembros, de manera individual, logren superarse con base en su propio esfuerzo.

La aplicación de programas focalizados a las familias con mayores carencias en las zonas marginadas ha dado resultados positivos en la reducción de la pobreza, según lo han constatado evaluaciones nacionales e internacionales. Esto se debe a que las familias participantes han mejorado su alimentación, atendido de manera constante su salud y mantenido a sus hijas e hijos en la escuela, hasta terminar la secundaria.

Se debe ampliar el alcance de estos programas mediante subsidios al consumo de energía eléctrica, de gas y otros insumos energéticos, así como mediante el otorgamiento de becas para bachillerato. Con la participación de los beneficiarios, se buscará fortalecer los efectos de estas líneas de acción.

Al emplear registros de beneficiarios y sistemas de seguimiento confiables, los apoyos podrán ser mejor aprovechados, pues se tendrá la certeza de que los reciben quienes más los necesitan.

ESTRATEGIA 1.2 Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.

La estrategia se dirige a reducir la desigualdad en los municipios con menor índice de desarrollo, mediante inversiones integrales con propósitos definidos en un plan que se incremente año con año.

En su primera etapa, la estrategia se aplicará en los 100 municipios con mayor marginación en todo el país, la mayoría con una alta proporción de población indígena. Cada año se incluirá un nuevo grupo de los municipios con menores índices de desarrollo.

Para cada municipio habrá un plan articulado de acciones según sus características y necesidades particulares, fijando metas claras a tres años en todos los aspectos: infraestructura social, infraestructura económica, comunicaciones, salud, educación y capacitación, vivienda y servicios básicos, financiamiento de proyectos productivos, reconversión productiva, rescate y preservación de tradiciones y otros rasgos culturales. El programa propondrá con claridad la participación que corresponde a cada orden de gobierno.

Esta estrategia prevé la participación de las autoridades estatales y, sobre todo, de las municipales, a las que se invitará a incorporarse, respetando en todo momento las facultades de cada orden de gobierno. El programa, desde luego, tendrá como una de sus bases más importantes la participación social.

ESTRATEGIA 1.3 Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.

Una expresión de la desigualdad es cuando un conjunto de comunidades deja de tener acceso a lo esencial o no lo ha tenido nunca. Este es el punto de partida de la reproducción intergeneracional de la pobreza que se hereda indefectiblemente de padres a hijos. Si no se cuenta con comida, techo, electricidad, saneamiento, educación y salud suficientes y de buena calidad, la población en desventaja difícilmente podrá ampliar sus capacidades para remontar la pobreza.

Se consolidarán los programas de apoyo alimentario vigentes, pues gracias a ellos los índices de desnutrición se han reducido de manera significativa. Se prestará especial atención a fortalecer y unificar bajo criterios comunes las vertientes de alimentación y nutrición, así como otras líneas de acción de las instituciones públicas en el mismo sentido.

Además de estimular la coordinación efectiva de las instituciones federales, se propiciarán acuerdos con los estados, los municipios y los sectores social y privado para enfrentar juntos el reto de mejorar los hábitos de nutrición y para proveer apoyos a la alimentación entre la población más necesitada. México tiene que ser un país en el que se abata la desnutrición infantil y materna, que atenta contra el futuro de quienes la padecen.

Se fomentarán condiciones para que las personas y las familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren adquirir

un patrimonio propio, mejoren el actual y lo legalicen.

Una de las características de la pobreza extrema es que las personas y las familias sin patrimonio alguno trabajan para aquellas que, aun siendo pobres, tienen algún patrimonio. Otro rasgo de la pobreza son los asentamientos irregulares en solares de terrenos nacionales o similares, en los que la incertidumbre de la propiedad amenaza el futuro de sus habitantes.

Para enfrentar estas manifestaciones de la pobreza, se impulsará la adquisición de suelo formal y se reforzarán los programas de regularización de tierras ejidales y comunales, así como de terrenos nacionales ocupados, siempre con una visión de sustentabilidad ambiental.

Una vivienda digna es la base del patrimonio familiar. Se fortalecerán las acciones para mejoramiento y adquisición de viviendas entre la población con menores ingresos.

Las familias que residen en colonias populares bajo situación de pobreza, con ingresos equivalentes a menos de dos y hasta cuatro salarios mínimos, normalmente no tienen acceso a créditos de instituciones de seguridad social ni comerciales para la adquisición de una vivienda. A estas familias se ofrecerán nuevas posibilidades de créditos de bajo costo para adquirir una vivienda digna o mejorar la propia.

Se dotará del servicio eléctrico a las comunidades que no lo tienen; se incrementará la calidad y la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

La energía eléctrica tiene múltiples efectos positivos. En primer lugar, es un acto de justi-

cia, pues la carencia de este servicio es uno de los indicadores más claros de altos índices de marginación. En segundo lugar, constituye el primer paso para abrir opciones productivas como comercios, talleres, empacadoras, fábricas, entre muchos otros. Además, es también un factor esencial para la seguridad pública, pues la falta de iluminación facilita la delincuencia en la calle y en los espacios públicos.

Si bien se han dado pasos importantes para llevar la energía eléctrica a los sitios más apartados, son las comunidades indígenas las que tienen el índice más alto de falta de este servicio, indispensable para la vida moderna. Para que las comunidades marginadas puedan tener acceso a tecnología que les

permita desarrollarse en el campo educativo y laboral, se requiere tener acceso a energía eléctrica y mejorar la calidad en la infraestructura para el suministro de energía. Para lograr mejores resultados, se fortalecerá la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Federal de Electricidad para seguir llevando energía eléctrica a las comunidades marginadas.

A las familias que estén recibiendo apoyos en alimentación, educación y salud, se les dará un subsidio para el pago de la luz o el gas.

Un servicio en el que el rezago es todavía mayor que el de la electricidad es el de agua potable y alcantarillado. Se continuará trabajando intensamente para alcanzar, en 2012, el 95% de cobertura de agua potable entubada, así como para mejorar la calidad de estos servicios. La participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y la población será esencial para dar un renovado impulso a la promoción de un medio ambiente limpio y sustentable.

Se diseñarán mecanismos para que la población más desprotegida tenga acceso a una educación de calidad que le permita desarrollar sus capacidades y habilidades para vincularse de manera efectiva con el mercado laboral.

La educación es la forma más eficaz de romper el círculo vicioso de la pobreza, así como para que las personas puedan obtener empleos mejor remunerados o tengan posibilidades reales de iniciar negocios propios exitosamente.

Uno de los obstáculos que enfrenta la inversión en zonas económicamente atrasadas es la falta de fuerza de trabajo capacitada. Por eso, de acuerdo con los diagnósticos sobre las potencialidades productivas de las regiones con altos índices de marginación, será necesario promover distintas modalidades de capacitación, incluida la educación a distancia, con el fin de adecuar la oferta de trabajo con la demanda.

La prevención de enfermedades, epidemias y riesgos en el trabajo es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza.

Se llevarán servicios de salud a la población que no cuenta con ellos para avanzar en el logro de una cobertura universal. Todos los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 tienen derecho a recibir atención médica completa para las enfermedades incluidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, es decir, todos los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y el 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, las consultas y tratamientos. Se incluyen también las enfermedades consideradas en el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, es decir, las que tienen un alto costo para su tratamiento.

A través de sistemas móviles se llevará el servicio médico a comunidades aisladas que no cuentan con él, y paulatinamente se extenderán los servicios para llegar más adelante a esos mismos lugares con instalaciones fijas de salud.

Se promoverá la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables,

prevención y control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones. Se intensificará la colaboración con las organizaciones patronales y sindicales en el fomento de la salud y la seguridad en el trabajo, la prevención de enfermedades, la lucha contra las adicciones y la práctica del deporte.

Con trabajadores más sanos y mejor protegidos, el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados habrá condiciones más propicias para el bienestar y el progreso de los mexicanos.

ESTRATEGIA 1.4 Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios.

En estrecha coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, se diseñará un sistema de información integral que contenga un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales. El sistema debe ser dinámico para que pueda actualizarse permanentemente. Un sistema con estas características permitirá focalizar mejor las acciones a los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado; asimismo, se eliminarán duplicidades en la cobertura, y se hará más eficiente y transparente la asignación y la aplicación de los recursos disponibles.

Dada la escasez de recursos, éstos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, es decir, el beneficio de cada programa debe maxi-

mizarse en términos de cobertura humana y geográfica. Para ello se revisarán críticamente los mecanismos de coordinación entre instituciones federales y de éstas con los otros órdenes de gobierno, a la luz de los resultados obtenidos por cada programa y tomando en cuenta las opiniones de los beneficiarios en cada región.

Una parte importante de esta coordinación será profesionalizar la promoción social para que el personal de Gobierno encargado de aplicar los programas y respaldar los proyectos de las comunidades, en especial los productivos, posea la capacidad necesaria para garantizar el éxito de los mismos y dar continuidad aa los programas.

Se promoverá la participación democrática de las comunidades en condiciones de pobreza en las decisiones sobre las acciones a emprender en los distintos programas de política social. Las comunidades tienen una larga tradición, a veces milenaria, de prácticas de ayuda mutua. Son redes que deben aprovecharse para trabajar en zonas con altos índices de marginación, de modo que se fo-

mente la articulación de capital social y así sus integrantes gestionen recursos y se acerquen a los programas de gobierno para resolver los rezagos de sus comunidades.

Serán las propias comunidades las que participen en la determinación de las obras a las que más urgentemente se les asignen recursos financieros para su realización. Las comunidades saben mejor que nadie qué es lo que más se necesita. Ellas harán que el trabajo compartido rinda frutos en su propio beneficio. Es por ello que las comunidades participarán en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

En el conjunto de la política social, se instrumentarán sistemas de seguimiento de los programas en sus distintas etapas, así como de evaluación con base en los resultados obtenidos. Como práctica obligatoria, se reforzará la normatividad y los mecanismos para la rendición de cuentas de los servidores públicos responsables de los distintos niveles de aplicación de los programas.

Por otra parte se requiere que todos los miembros de las familias en condición de pobreza cuenten con documentación básica de identificación. Por ello, se promoverá su inscripción en el Registro Civil y la obtención de su Clave Única de Registro de Población.

ESTRATEGIA 1.5 Fortalecer y ampliar los programas e instrumentos del Gobierno Federal para el combate de la pobreza en las ciudades del país.

Se fortalecerá y ampliará la intervención directa del Estado para mejorar las condiciones de vida en que se encuentra la población más pobre que habita en las ciudades, abarcando no solamente la atención a los problemas más urgentes de dotación de servicios, equipamiento e infraestructura urbanas, sino también el diseño y aplicación de ambiciosos programas de desarrollo comunitario, promoción de nuevas fuentes de empleo e ingreso, autoproducción social de la vivienda y mejoramiento del hábitat.

ESTRATEGIA 1.6 Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

La corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es un mecanismo indispensable para mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de pobreza. La participación de las organizaciones de la sociedad civil permite que sean los propios ciudadanos y las mismas comunidades las que decidan qué hacer, cómo y cuándo, a través de la conformación de asociaciones y redes sociales fundadas en la confianza y la cooperación, elementos esenciales para un desarrollo sustentable, social y humano.

Objetivo 2
Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

ESTRATEGIA 2.1 Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y

de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades.

En las zonas marginadas rurales, para llevar a cabo esta estrategia, se fortalecerán y se harán las modificaciones necesarias a los programas enfocados a apoyar proyectos productivos que ya operan en estos lugares. En las ciudades, a través de la ventanilla única de atención a las micro, pequeñas y medianas empresas, se ofrecerá financiamiento para que en las colonias populares con mayores índices de pobreza se abran pequeños negocios comerciales, de servicios diversos, talleres, fábricas, que permitan a las familias salir adelante y, conforme prosperen, también se generen nuevos empleos.

ESTRATEGIA 2.2 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país.

El aislamiento, es decir, la falta de vías de comunicación influye notablemente en la marginación. La ausencia de comunicaciones impide la oferta de servicios y bienes, limitando no sólo el bienestar, sino también las actividades económicas con las que se podría mejorar el ingreso de las familias.

Con base en la estructura demográfica, las vocaciones y el potencial productivos de cada región, se diseñará y pondrá en marcha un programa integral de fortalecimiento de las comunicaciones regionales e interregionales, que incluya la construcción y mejoramiento de carreteras, carreteras alimentadoras, instalación,

ampliación y modernización de las telecomunicaciones.

Los caminos rurales son fundamentales para abrir paso a la educación y la capacitación para el trabajo, a la salud, a la nutrición; para abrir paso a las inversiones que signifiquen más empleos. Con caminos se puede llevar a los mercados la producción propia y emprender negocios; se facilita la llegada de servicios de salud y de educación.

Por ello se impulsará un programa intenso de construcción de caminos rurales mediante el Programa de Empleo Temporal. De esta manera, además de comunicar a las comunidades rurales entre si y con el entorno, se crearán empleos y con ello mejores

ingresos para las familias campesinas cuando no sea tiempo de siembras o cosechas.

Dado el papel que tienen las entidades federativas en la construcción y mantenimiento de los caminos rurales, se convocará a los gobiernos estatales y municipales y al sector privado a unirse a este esfuerzo, que redundará en beneficio de sus poblaciones y de sus negocios, en un marco normativo que aliente la competitividad que tanto necesita nuestro país.

En cuanto a las telecomunicaciones, mediante acuerdos con las compañías telefónicas, se continuará ampliando la cobertura del servicio de telefonía en sus modalidades satelital y celular en zonas aisladas del campo, con el fin de ampliar la capacidad en telecomunicaciones de las regiones más pobres y apartadas del país.

ESTRATEGIA 2.3 Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que puedan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural y hagan de ésta una actividad que detone su desarrollo económico y social.

Mediante esta estrategia, las regiones rurales marginadas pueden aprovechar sus condiciones particulares y convertirse en puntos de atracción para el turismo nacional y el extranjero.

Trabajar en proyectos turísticos tiene altas probabilidades de éxito, pues el turismo es el sector de mayor crecimiento en el mundo, y se prevé que esta expansión continuará todavía por varios años. Uno de los componentes de esta estrategia será la capacitación de los habitantes para que sean ellos quienes se beneficien directamente de la creación de empleos que conlleva la actividad turística.

ESTRATEGIA 2.4 Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo.

Con esta estrategia se buscará abrir oportunidades de empleo y de trabajo por cuenta propia para la población rural. Se impulsará así la productividad en el campo, en actividades tradicionales cuando sea posible y pertinente, o en nuevas actividades, más aptas en función de la vocación del suelo.

Se trabajará con los campesinos en acciones que permitan a sus integrantes diversificar sus actividades. Al mismo tiempo, se establecerán medidas de protección social para otorgar seguridad financiera a los campesinos, que les permita enfrentar fluctuaciones negativas en los precios de los productos agropecuarios y otras situaciones contingentes adversas que puedan dañar la economía de sus hogares.

ESTRATEGIA 2.5 Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.

Generar oportunidades regionales de trabajo y producción es clave para resolver el problema migratorio. Es claro que los estados expulsores de fuerza de trabajo son aquellos en donde las

condiciones económicas y sociales son más precarias. Si bien la migración es un fenómeno que se ha extendido al ámbito urbano, la que sale del campo sigue siendo la más dramática por las condiciones y las razones que la impulsan.

El desarrollo de infraestructura es un factor esencial para que los jóvenes y las mujeres puedan encontrar nuevas opciones de empleo. Se impulsará la ampliación de infraestructura considerando las vocaciones productivas de cada región para decidir su tipo, su ubicación y su dimensión, pues las condiciones para atraer inversión difieren dramáticamente de una región a otra, y en consecuencia las oportunidades de empleo también son distintas.

Objetivo 3
Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

ESTRATEGIA 3.1 Promover el ordenamiento territorial, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades.

Se trabajará estrechamente con las autoridades estatales y municipales para acelerar la regularización de los predios en que las familias han construido sus hogares sin realizar los trámites correspondientes.

Una vez regularizados los asentamientos, incluida la definición de usos del suelo con fines habitacionales y comerciales, será más fácil dotarlos de servicios completos y atraer inversiones que sean detonadoras de creación de empleos.

Si bien el problema de la inseguridad pública afecta a todos, en las zonas pobres de las ciudades es particularmente grave. La delincuencia se ha apoderado de parques, terrenos baldíos y calles. Para recuperar y limpiar esos lugares, se impulsará la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas, espacios de esparcimiento infantil, que permitan restaurar la convivencia sana y segura de las familias vecinas. Para ello, se promoverá la colaboración, en primer lugar, con las autoridades estatales y municipales mediante una coordinación operativa y corresponsabilidad en el gasto.

También se impulsará la participación social para que los vecinos asuman la parte que les corresponde: vigilar, avisar a la policía, organizar eventos deportivos, cuidar la

limpieza de los espacios públicos, evitar el deterioro gradual de los mismos.

ESTRATEGIA 3.2. Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.

Esta estrategia se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales, infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Contribuye también a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado, menos disperso; que permita reducir los efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas peligrosas; y que propicie un uso racional del agua y de la energía.

Se orienta, además, a consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y de ferrocarriles que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Asimismo, se orienta a ampliar y mejorar la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, crecientemente importantes.

ESTRATEGIA 3.3 Prevenir y atender los riesgos naturales

Esta estrategia pretende sensibilizar a las autoridades y a la población de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.

Se orienta a hacer de la prevención de desastres y la gestión del riesgo una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales.

Implica diseñar e implementar nuevos programas estratégicos, dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, fortalecer los instrumentos jurídicos para dotar de mayores atribuciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo; y reducir los efectos del calentamiento global con políticas públicas transversales que permitan, en el corto plazo, reducir el riesgo de la población más vulnerable.

ESTRATEGIA 3.4 Fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros,

técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades.

La planeación y gestión del desarrollo urbano, si bien es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales. En particular, se necesita un marco institucional sólido para estructurar los centros de población y hacerlos más compactos, definir normas y lineamientos, y constituir un sistema de información y transferencia de buenas prácticas en red.

La acción pública sobre las ciudades es una tarea que involucra a diferentes organismos y dependencias de los tres órdenes de gobierno y a la propia sociedad, razón por la cual se dará el impulso necesario a la construcción del andamiaje institucional que permita y garantice el diseño y la conducción de una efectiva política nacional de suelo y desarrollo urbano.

Desarrollo integral

3.2 Salud

En los últimos 50 años se produjo en México un descenso muy importante de la mortalidad en todos los grupos de edad. Este descenso se acompañó de un cambio igualmente significativo en las principales causas de discapacidad y muerte. Hoy en el país predominan como causas de daño a la salud las enfermedades no transmisibles y las lesiones. Estos padecimientos son más difíciles de tratar y más costosos que las infecciones comunes, los problemas reproductivos y las enfermedades relacionadas con la desnutrición, en la primera mitad del siglo XX fueron las principales causas de muerte.

Evolución de indicadores de salud

Indicador	1995	2000	2005	2006e
Mortalidad materna[1]	83.2	72.6	63.3	61.9
Mortalidad infantil[2]	27.6	23.3	18.8	18.0
Esperanza de vida al nacer (años)	72.5	74.3	75.4	75.7
Cobertura de vacunación en niños menores a 1 año (%)	87.9	94.4	95.4	95.8
Mortalidad por deficiencias nutricionales en niños menores de 5 años[3]	24.4	12.1	8.8	8.0

[1] Tasa por 100 000 nacimientos estimados.
[2] Tasa por 1 000 nacimientos estimados. Niños menores de 1 año.
[3] Tasas por 100 mil niños del grupo de edad.
e: estimado.
Fuente: Secretaría de Salud. A partir de Defunciones: INEGI-SSA. Bases de datos. Población y Nacimientos: CONAPO. Proyecciones de población con base en los resultados definitivos del II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

Esta transición está íntimamente asociada al envejecimiento de la población y al reciente desarrollo de riesgos relacionados con estilos de vida poco saludables, dentro de los que destacan el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol, la mala nutrición, el consumo de drogas y las prácticas sexuales inseguras.

Durante los últimos años, se han registrado en el mundo importantes adelantos en materia de salud y México no ha sido la excepción. Un ejemplo de ello en el país es la aplicación universal de vacunas. Otros ejemplos son la disminución en los índices de desnutrición, la reducción de enfermedades infecciosas y el aumento en la cobertura de los servicios públicos de salud. La tabla anterior muestra la evolución de los principales indicadores de salud en la última década.

Como se puede apreciar, en los cinco indicadores se presentan avances positivos. Baste mencionar que la mortalidad por deficiencias nutricionales en niños menores de cinco años ha caído de casi 25 por cada 100 mil niños en 1995 a tan sólo ocho en 2006. La mortalidad infantil, de poco más de 27 por cada mil nacimientos estimados en 1995, se ha reducido a 18 por el mismo número de nacimientos estimados en 2006.

Sin embargo, existen importantes desafíos por superar derivados principalmente de la transición demográfica y de la desigualdad económica. Las muertes por enfermedades no transmisibles, los padecimientos asociados a una larga vida –como la diabetes y la hipertensión–, así como las lesiones por accidentes o violencia, representan hoy el 85% de todas las muertes que se registran en México. Estos padecimientos son complejos y de tratamiento costoso.

El otro 15% corresponde a las muertes por enfermedades asociadas con la pobreza, como las infecciosas, la desnutrición y las que tienen que ver con la reproducción, mismas que hace 50 años eran las más frecuentes en el conjunto de la población y que ahora afectan sobre todo a quienes viven en situaciones precarias. Las personas más pobres tienen mayor riesgo de morir a edades más tempranas que el resto de la población. Como puede apreciarse, la salud de la sociedad mexicana refleja las desigualdades sociales y económicas del país.

Esta desigualdad, expresada en la dimensión de la salud de las personas, puede observarse también entre regiones. Por ejemplo, en 2006 la tasa de mortalidad infantil en Nuevo León fue de 10.2 fallecimientos por cada mil niños nacidos, mientras que en Guerrero fue cercana a 25. En 2005, el porcentaje de muertes en menores de cinco años causadas por enfermedades infecciosas fue de 5.1% en Aguascalientes, mientras que llegó a representar 24% en Chiapas durante el mismo año.

En los sectores más rezagados socialmente conviven al mismo tiempo las llamadas enfermedades del subdesarrollo y las del desarrollo, lo que complica todavía más las soluciones. Sencillamente, la infraestructura para el tratamiento de las enfermedades asociadas a comunidades económicamente

desfavorecidas es muy distinta a la que atendería enfermedades características de personas con niveles de vida apreciables.

Tomar en cuenta la dimensión demográfica de la sociedad mexicana es importante para comprender las necesidades más importantes en materia de salud. Para empezar, hay que considerar que la estructura de la población por edades ha variado mucho en las últimas décadas, lo cual plantea desafíos adicionales al sistema de salud, es decir, que no estaban necesariamente previstos por la oferta presente de servicios de salud.

Destacadamente, cada vez hay menos niños y más adultos. En 1970, de cada 100 mexicanos 19 eran niños de cinco años o menos. Ahora son solamente 9 de cada 100. Por contraste, la población en edad de trabajar se triplicó entre 1960 y 2000. Actualmente ésta representa el 65% de toda la población mexicana. Este dato distingue justamente nuestra transición demográfica, pues prácticamente dos terceras partes de la población son muy probablemente perceptores de ingresos por ubicarse en edades productivas.

Pero es necesario advertir que, por otra parte, la población de adultos mayores crece considerablemente y con ello poco a poco disminuye la base social de personas que aportan recursos al conjunto social. En otras palabras, el bono demográfico que representa un segmento mayoritario de la población en edad productiva se irá disminuyendo, indefectiblemente, con el tiempo. Se augura que en menos de 25 años el sector de adultos mayores pasará de 6 a 15.6 millones de personas, de manera que para el año 2030 representará 12% de la población nacional. Los problemas de salud de adultos y adultos mayores serán, por lo tanto, el componente que más atención demande.

En promedio, la esperanza de vida aumentó de 51.7 a 75.7 años en cinco décadas. Ello representa un logro importante del sistema nacional de salud. No obstante, la desigualdad que presenta la esperanza de vida entre las regiones y entre los sectores de población es dramática. Existen marcadas diferencias en los servicios de salud públicos entre los estados de la República. Mientras que el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, el Estado de México, Chiapas y Puebla tienen menos de un médico y una enfermera por cada mil. Estas disparidades entre regiones en materia de salud son inaceptables bajo un criterio elemental de justicia y son expresión de inequidad en desarrollo humano: en Oaxaca, Guerrero y Chiapas la esperanza de vida es casi 10 años más baja que en Baja California Sur, Nuevo León o el Distrito Federal. Asimismo, en las zonas con menos de 5% de población indígena, la esperanza de vida promedia 78 años, y donde esta proporción es superior a 75%, se reduce a 66 años.

La pobreza, la desnutrición y la insalubridad que afectan a la población de menos recursos económicos, se relacionan con 3 y 2% de las muertes de mujeres y hombres, respectivamente, en ese sector de la sociedad. Si bien la proporción es reducida en comparación con

otras causas de muerte, lo más doloroso es que se trata de muertes que pueden evitarse con un poco más de inversión en servicios públicos y capacitación a la población.

La posibilidad de enfermar es más grande entre las personas que habitan en municipios marginados. Esta proporción es de 1.7 veces mayor en los hombres y de 1.5 en las mujeres. Ello representa un obstáculo evidente al desarrollo humano de las personas que viven en dichos municipios.

Las acciones de combate a la pobreza han contribuido a disminuir la desnutrición y, con ella, la baja talla de los niños al nacer. Sin embargo, el número absoluto de estos niños, más de 1.2 millones, sigue siendo de una magnitud muy preocupante. Sencillamente, esta desventaja a una edad tan temprana resulta inaceptable, debido a sus efectos negativos en el desarrollo de esos mexicanos.

En México, el cuadro más frecuente de enfermedades contagiosas sigue siendo expresión de la falta de una cultura elemental de la salud en muchas de nuestras comunidades. Los padecimientos transmisibles más frecuentes en nuestro país son, en orden de importancia, infecciones respiratorias, diarrea, tuberculosis y enfermedades de transmisión sexual.

Un avance muy importante en materia de salud ha sido el descenso de la mortalidad en todos los grupos de edad. Por ejemplo, hace 50 años, uno de cada 12 niños fallecía ante de cumplir el primer año, y de los que sobrevivían, la mitad moría antes de los 35. Hoy, la sobrevivencia hasta el primer año es de 98.5% de los recién nacidos.

Por lo que hace a las causas de muerte, la obesidad, los malos hábitos en la alimentación y la falta de ejercicio se relacionan con las enfermedades del corazón y la diabetes, que a su vez son responsables del 32% de las muertes de mujeres y del 20% en los hombres.

El sexo sin protección se asocia, de manera muy importante, al cáncer de cuello del útero en las mujeres, y a la infección del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, VIH-SIDA, entre los hombres. La tasa de mortalidad por SIDA en 2005 fue de 16.6 por mil en los hombres, y de 3.1 por mil en las mujeres. Si bien los casos nuevos de SIDA se dan más frecuentemente entre los hombres, el porcentaje que representan las mujeres se ha ido incrementando con los años, de modo que en 2005 eran ya uno de cada cinco casos.

El virus del papiloma humano es el mayor causante de infecciones de transmisión

sexual en los últimos años. El riesgo se incrementa debido a que un gran número de mujeres no ejerce de manera informada y protegida su sexualidad.

México cuenta con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, privados. El sector público cuenta con un promedio de 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por la Organización Mundial de la Salud, que es de una cama por cada mil habitantes. Las instituciones de seguridad social tienen una tasa de 0.87 camas, contra 0.63 de las instituciones que atienden a la población sin seguridad social. Claramente, en nuestro país aún existe un significativo déficit de camas hospitalarias por cada mil habitantes.

En el orden más general de la vida social, el acceso a servicios de salud no alcanza aún a toda la población, y pagar por servicios privados resulta muy difícil para la mayoría. Entre 2000 y 2005 se aprecia una disminución de la población no derechohabiente debido, principalmente, a la elevada afiliación al Seguro Popular, que es un seguro médico voluntario dirigido a evitar el empobrecimiento de las familias por gastos emergentes de salud.

Sin embargo, es justo reconocer que persisten grandes desigualdades en la calidad de los servicios de salud de que disfrutan los mexicanos.

La falta de infraestructura moderna y la insuficiencia de insumos no generan los mismos efectos en la prestación de los servicios de salud de las diferentes dependencias puede llegar en algunas ocasiones hasta el 20%.

En cuanto a la cantidad de personal capacitado disponible en el sector salud, México tiene 1.85 médicos por cada mil habitantes, cifra inferior al promedio internacional deseable, que es de tres médicos. Cabe señalar que además de este indicador debe también atender la distribución geográfica de médicos.

La desigualdad se observa también entre instituciones. PEMEX, por ejemplo, tiene un promedio de tres médicos por cada mil derechohabientes, mientras que la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE tienen menos de dos. Ello refleja que existen diferencias entre los servicios de salud que reciben derechohabientes del sector paraestatal.

El abasto de medicamentos ha mejorado en las unidades de atención ambulatoria, no así en los hospitales. Mientras que en las unidades de IMSS-Oportunidades ha sido posible surtir hasta 94.3% de las recetas expedidas por sus médicos, los servicios estatales de salud apenas lograron 61.2%.

La cobertura efectiva también es desigual. En conjunto, el Distrito Federal registra la mayor cobertura de servicios, que alcanza a 65.1% de la población, en tanto que Chiapas tiene un alcance de 54%.

Es evidente que la modernización de los servicios de salud requiere grandes inversiones para lograr los estándares deseables. México destina 6.5% de su producto interno bruto al rubro de la salud, cifra menor al promedio internacional.

El aumento de recursos financieros no basta para elevar la calidad de los servicios de salud. Se requiere del compromiso de sus médicos y enfermeras para brindar una atención más responsable, eficiente y amable. Si bien no es sólo en los servicios públicos donde se da un trato con frecuencia poco amigable, sí es en ellos donde se registra el mayor número de quejas de los usuarios en ese sentido.

El esfuerzo del Estado mexicano por hacer accesibles los servicios de salud a más personas, si bien se ha reflejado en una infraestructura hospitalaria y de servicios médicos de grandes dimensiones, se enfrenta al doble desafío de atender las llamadas enfermedades del subdesarrollo, como son la desnutrición y las infecciones que afectan principalmente a la población marginada, y padecimientos propios de países desarrollados, como el cáncer, la obesidad, las cardiopatías y la diabetes.

Hacer frente a esta doble problemática representa un reto muy complejo, que para ser atendido adecuadamente requiere de la unión de recursos y compromisos entre la sociedad y los tres órdenes de gobierno. Esta suma de esfuerzos resulta indispensable para moderar las inequidades y acelerar el camino hacia la igualdad de oportunidades para los mexicanos, lo que es esencial para un progreso y una prosperidad compartidos.

Objetivo 4
Mejorar las condiciones de salud de la población.

Gran parte de las enfermedades y riesgos para la salud que más frecuentemente padecen los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores pueden evitarse mediante acciones de prevención oportuna y adecuada.

Éstas son las estrategias que plantea el Gobierno Federal para conseguirlo:

ESTRATEGIA 4.1 Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios.

El propósito de esta estrategia es fortalecer los servicios no personales de salud, al reorientar las acciones hacia la protección contra riesgos sanitarios a los que está expuesta la población.

La protección contra los riesgos a la salud de la población distingue entre los riesgos que individualmente se asumen en forma voluntaria, tales como los relacionados con el estilo de vida, y los riesgos involuntarios, como el tener contacto con medios (alimentos y agua que se consumen, aire que se

inhala, suelo que se toca), tecnologías o condiciones inapropiadas.

Para proteger a la población contra los riesgos sanitarios se fortalecerán las acciones de fomento, promoción, trabajo comunitario, políticas fiscales y otras no regulatorias, así como las regulatorias que abarcan, entre otras, el desarrollo de acciones de verificación, control y emisión de autorizaciones.

ESTRATEGIA 4.2 Promover la participación activa de la sociedad organizada y la industria en el mejoramiento de la salud de los mexicanos.

La participación social y la acción comunitaria son fundamentales en las acciones del sector salud. Sin embargo, se estima en general que la participación social ha carecido de bases sólidas para la organización y acción comunitaria, así como de la capacitación en materia de promoción de la salud en el nivel local. Adicionalmente, es importante señalar que no existe la cantidad suficiente de promotores de la salud en los núcleos básicos y que es necesaria la actualización de los lineamientos que permitan el buen gobierno, así como la mayor participación y compromiso de todos los actores participantes.

Por ello, se construirá una base social para ejercer la rectoría en participación social y promover la salud de los mexicanos. En este sentido, se fortalecerá la participación municipal, se orientará la participación comunitaria, se estimulará la participación social para proteger a la población vulnerable y se elaborarán los lineamientos, manuales y guías metodológicas para la capacitación en materia de promoción de la salud.

ESTRATEGIA 4.3 Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades.

Las acciones de prevención en salud destacan por ser costo-efectivas al mejorar la salud y calidad de vida de la población, mientras que se evitan altos costos de tratamiento en el futuro. Sin embargo, actualmente estas acciones se llevan a cabo sin una efectiva coordinación entre las distintas instituciones públicas de salud y con un financiamiento dispar.

Para incrementar la efectividad de las políticas de prevención en salud, es necesario ordenar las acciones de prevención de enfermedades de todas las instituciones públicas de salud bajo una estrategia coordinada por la Secretaría de Salud y con prioridades claramente establecidas. Esta estrategia debe incluir a las instituciones de los distintos órdenes de gobierno y no sólo a las correspondientes al orden federal.

Objetivo 5
Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.

Junto con el mayor alcance de los servicios de salud y el mejoramiento de su infraestructura y equipamiento, es fundamental

la superación profesional y la sensibilización de quienes atienden al público usuario. Lograr que los mexicanos cuenten con servicios de salud eficientes y de alta calidad, ofrecidos con calidez y profesionalismo, es el propósito de las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 5.1 Implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos.

Para mejorar los servicios de salud se implementará el Sistema Integral de Calidad en Salud que situará a la calidad en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud. Este sistema integral desplegará una estrategia de calidad total, mejora continua y adopción de modelos de excelencia, que desarrollará la calidad técnica y la calidad percibida de los servicios de salud, y los evaluará mediante indicadores que consideren dichos atributos.

Las acciones se dirigirán a las tres dimensiones de la calidad: por una parte, se enfocarán hacia los ciudadanos y hacia los profesionales de la salud, proponiendo la mejora de la calidad como el eje de atención. Por otra parte, se dirigirán hacia las organizaciones a través de estrategias de la calidad para la gestión de los servicios de salud, cuya finalidad es conducir transformaciones que favorezcan la innovación.

Por otro lado, para contar con un abasto oportuno y eficiente de medicamentos se implementará una política integral que busque: 1) fortalecer la cadena de abasto de medicamentos; 2) garantizar la oferta oportuna y promover la participación del mercado de medicamentos genéricos; 3) evitar precios excesivos de medicamentos bajo patente; 4) optimizar el gasto en medicamentos en las instituciones públicas de salud; 5) garantizar la seguridad y eficacia de los medicamentos, e 7) institucionalizar los procesos de análisis, diseño y evaluación de la política farmacéutica.

ESTRATEGIA 5.2 Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos

de rendición de cuentas de los servicios de salud para un mejor desempeño del Sistema Nacional de Salud como un todo.

Se implementará un Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el desempeño del Sistema Nacional de Salud. El sistema generará evidencia sobre la forma en que se realizan las funciones básicas, aplicará métodos y criterios homogéneos para evaluar los servicios de salud, establecerá comparaciones de los resultados obtenidos por las instituciones públicas de salud en el ámbito nacional y estatal como parte del proceso de mejora, incorporará actualizaciones y adecuaciones derivados de los procesos de planeación y ejecución de las políticas, programas y servicios de salud, integrará los conocimientos y experiencias de los prestadores y de los usuarios de los servicios, y asegurará la rendición de cuentas del sector salud.

ESTRATEGIA 5.3 Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud de la población.

Se fortalecerá la capacitación profesional de avanzada entre el personal médico, enfatizando la investigación y la actualización sobre los adelantos e innovaciones más recientes de la medicina en sus diferentes especialidades. Esto es muy importante para evitar las evaluaciones clínicas esquemáticas y rutinarias que conducen a diagnósticos superficiales en perjuicio de la salud e incluso de la vida de los pacientes. Se procurarán inversiones suficientes para modernizar las instalaciones, mejorar su mantenimiento y renovar o sustituir los equipos obsoletos.

Asimismo, las características de esta vertiente de política incluyen la edificación de más hospitales regionales y, en general, la ampliación de la infraestructura de salud y sus equipos en las ciudades y el campo, y la mejoría y el mantenimiento de las instalaciones que ya funcionan.

En el sector salud se requiere de personal sanitario que contribuya, en cantidad y conocimientos, a atender las enfermedades de las distintas regiones del país. La Comisión Nacional para la Reglamentación de la Contratación de Recursos Humanos en las Entidades Federativas, creada en 2006, de la cual se desprenden 32 subcomisiones estatales, coadyuvará con esta estrategia.

En materia de infraestructura física en salud se consolidará la red de servicios de atención a la salud, priorizando la red de hospitales regionales de alta especialidad y las unidades de especialidades médicas. Asimismo, se implementará un programa nacional de conservación y mantenimiento de la infraestructura en salud, así como el desarrollo de infraestructura para especialidades médicas. Para impulsar esta estrategia se incentivará la inversión de asociaciones público-privadas.

Para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios se aprovechará la tecnología en la utilización eficiente del equipo médico y de

toda la infraestructura de servicios en general. Asimismo, se impulsará la formación y desarrollo de recursos humanos en la aplicación de un sistema de evaluación del desempeño, soportado en el acceso a la información científica y operativa.

La tecnología tiene importancia estratégica para ampliar la cobertura de servicios a la población sin posibilidades económicas, así como para promover el uso y disponibilidad de instrumentos que apoyen el pago por adelantado de servicios de salud, para asegurar su financiamiento y evitar el empobrecimiento de la población al enfrentar el pago de servicios.

No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías; el objetivo es lograr que el Estado sea un regulador y promotor responsable del potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones en aplicaciones médicas.

Objetivo 6
Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.

El propósito es abatir los rezagos en la atención a la salud de la población en condiciones de pobreza, así como prevenir las enfermedades y superar los principales obstáculos para una vida sana, con acciones dirigidas a los lugares donde más se necesitan. Las estrategias para lograrlo son las siguientes:

ESTRATEGIA 6.1 Promover la salud reproductiva y la salud materna y perinatal, así como la prevención contra enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, y otras enfermedades asociadas al rezago social que persiste en la sociedad.

Para avanzar en salud reproductiva se emprenderá una estrategia integral que identifique y privilegie a los grupos con mayor rezago, que asegure la disponibilidad de insumos de calidad para la prestación de los servicios de salud de planificación familiar y anticoncepción, que fortalezca la competencia técnica del personal de salud, que eduque a cada segmento de la población,

que cuente con mecanismos de supervisión y evaluación sistemática, y que instrumente un modelo interinstitucional de atención básica en salud sexual y reproductiva para la población adolescente.

En las comunidades marginadas, las mujeres constituyen uno de los sectores con mayores riesgos para su salud por su función biológica en la reproducción y por su preeminencia en el cuidado de las familias. Por ello se diseñarán acciones de difusión y promoción para las madres de familia, de modo que se estimulen hábitos saludables en los lugares donde viven. Por otra parte, la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida. Por ello, para reducir la mortalidad materna e infantil se aplicarán medidas preventivas, como una buena alimentación, la vigilancia de posibles factores de riesgo, un ambiente higiénico al momento de dar a luz, así como acceso a atención rápida y eficaz en casos de urgencia. Los abortos provocados también constituyen otro factor de riesgo importante que puede menoscabar la salud de la mujer. Los sistemas de salud proveerán una atención adecuada para evitar que los embarazos deriven en complicaciones, enfermedades, discapacidades permanentes o en la muerte de la madre o del niño.

Los grandes retos nacionales para mejorar la salud perinatal se presentan en la necesidad de establecerla como prioridad en la agenda nacional, al

mismo nivel que hoy se encuentra la salud materna. Por ello, se creará un Sistema Nacional de Información de Salud Perinatal, con indicadores precisos, que permita conocer la verdadera situación del recién nacido en México.

ESTRATEGIA 6.2 Ampliar la cobertura de servicios de salud a través de unidades móviles y el impulso de la telemedicina.

Para atender la salud de la población que habita en localidades pobres alejadas y dispersas que carecen de unidades médicas o de ciertos servicios médicos, se pondrán en operación equipos itinerantes de salud, asimismo, se reorganizarán e integrarán los espacios de atención (hogar, comunidad y unidades médicas ambulatorias y hospitalarias) mediante estándares compartidos y confiables que garanticen la continuidad de la atención, y a través del establecimiento de redes de telemedicina.

Esta estrategia articula los esfuerzos desarrollados por distintas instituciones de salud para favorecer la disponibilidad de los servicios a nivel comunitario y familiar en localidades cuyas características geográficas y sociodemográficas impiden o dificultan el acceso a la red de servicios de salud.

Con esta estrategia se busca que la mayor capacidad resolutiva de los problemas básicos de salud se encuentre disponible y al alcance de todas las personas, sin que éstas tengan que realizar grandes desplazamientos, trámites complicados o pasar por múltiples filtros. Esta estrategia combina la atención ambulatoria especializada a nivel comunitario, la telemedicina y la creación de nuevas unidades de atención a la salud.

Para implementar esta estrategia se requiere mejorar la conectividad y el acceso a través del uso de infraestructura de telecomunicaciones adecuada, establecer redes de telecomunicaciones confiables y robustas, facilitar el uso de los recursos de telecomunicaciones existentes, lograr la intervención del sector privado para invertir y participar en el mejoramiento de infraestructura para el sector salud, instalar unidades de telemedicina y crear centros virtuales de teleconsulta a nivel nacional en coordinación con las secretarías de salud estatales.

ESTRATEGIA 6.3 Fortalecer las políticas de combate contra las adicciones causadas por el consumo de alcohol, tabaco y drogas.

La tendencia en el incremento del consumo de drogas ha generado una demanda creciente de servicios especializados para la atención de problemas de adicciones; sin embargo, nuestro país aún carece de una red articulada, eficiente y suficiente de servicios ambulatorios y residenciales.

Es necesario desarrollar un sistema integral para el tratamiento de las adicciones mediante el establecimiento de una red de servicios especializados, que sumará los esfuerzos de los diferentes sistemas de atención incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, a los servicios de desintoxicación en hospitales generales o centros de salud de referencia y a las unidades que brinden tratamiento de complicaciones médicas en los servicios de salud.

Asimismo, se deben impulsar programas de detección temprana, intervención y referencia a servicios especializados, así como a programas residenciales para los casos de dependencia severa, y a programas orientados a lograr y mantener la abstinencia con el apoyo familiar.

Objetivo 7
Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

Para una familia que no cuenta con algún tipo de seguro médico, la atención que acarrea la enfermedad grave de uno de sus miembros puede significar la pérdida de su

patrimonio para pagar el tratamiento y los medicamentos. Se buscará avanzar sustancialmente en la cobertura de salud para todos los mexicanos, de modo que el usuario pueda acceder a los servicios necesarios para recuperar su salud, sin afectar irremediablemente su presupuesto.

En este rubro se plantea el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación al Seguro Popular, a los programas para no asegurados de que disponen la Secretaría de Salud y el IMSS. Asimismo, se establece la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema integrado de salud para facilitar la portabilidad de los derechos a la atención médica.

ESTRATEGIA 7.1 Consolidar un sistema integrado de salud para garantizar el acceso universal a servicios de alta calidad y proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad.

Para lograr una protección social en salud que beneficie por igual a todos los mexicanos, es necesario implementar una estrategia que permita superar la actual segmentación del sistema que se acerque cada vez más a la universalización de los demás. Esto permitirá proveer beneficios similares en las instituciones de salud, homogeneizar los niveles de calidad y establecer reglas que permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficios. Para ello, se requieren una serie de reformas graduales que atiendan la realidad jurídica, laboral, económica y política.

ESTRATEGIA 7.2 Consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a intervenciones esenciales de atención médica, empezando por los niños.

La finalidad de esta estrategia es lograr que el acceso universal a servicios de salud de calidad sea una política sustentable. Para garantizar la cobertura efectiva en el control de las principales causas de daño a la salud y la atención sin excepciones a todos los pacientes, es necesario propiciar la sustentabilidad financiera del sistema de salud y seguridad social. Se debe cuidar responsablemente el presupuesto, identificar los gastos administrativos que no sean prioritarios y reorientar estos recursos hacia el abasto de medicinas y la cobertura de servicios hospitalarios.

La reforma a la Ley General de Salud en 2003 creó el Sistema de Protección Social en Salud estableciendo la incorporación voluntaria y paulatina al mismo de todas aquellas familias que no son derechohabientes de la seguridad social para alcanzar el aseguramiento universal en salud en 2010. Por lo tanto, el reto actual es

fortalecer este sistema para garantizar cobertura universal, atención primaria y de alta especialidad, con calidad y seguridad para el paciente.

La cobertura universal de los servicios de salud es un objetivo que puede tardar varios años en conseguirse. Pero hay que empezar por donde más se necesita. Los niños son el futuro de nuestro país; garantizar desde ahora su desarrollo saludable es compromiso del Gobierno de la República. Por eso se ha garantizado la cobertura completa y de por vida en servicios de salud a los niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006, a través del Seguro Médico para una Nueva Generación, que es una nueva vertiente del Seguro Popular que se impulsará prioritariamente.

A través del Seguro Médico para una Nueva Generación, todos los niños tendrán derecho a un seguro médico que cubra 100% de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos.

Con éste y otros programas los recién nacidos estarán protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, sobre todo en el primer mes, que es cuando ocurre el mayor número de muertes en la infancia. De esta manera, para 2012 esperamos disminuir la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años a no más de 20 defunciones por cada mil nacidos vivos.

ESTRATEGIA 7.3 Consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad con un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos.

La estrategia se orienta a garantizar a los mexicanos el acceso universal a los servicios de salud sin mermas significativas a su patrimonio personal, independientemente de su lugar de residencia, género, ocupación, edad o grupo socioeconómico.

Por ello, para incrementar la eficiencia con la que el sector público presta los servicios de salud de alta especialidad, se establecerá un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos que permita la mancomunación de riesgos para todas las instituciones públicas de salud y, por lo tanto, la minimización de los costos asociados a dichos servicios. La unificación del financiamiento en materia de gastos catastróficos eliminará también las consecuencias de la selección adversa que actualmente castiga a los prestadores que ofrecen el mejor servicio y la cobertura más amplia al ser preferidos por los asegurados con mayor riesgo.

ESTRATEGIA 7.4 Promover la concurrencia equitativa entre órdenes de gobierno para las acciones de protección contra riesgos sanitarios y promoción de la salud.

La protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud son dos claros ejemplos de bienes públicos en salud que, por su propia naturaleza, tienden a ser generados en un nivel inferior al socialmente óptimo cuando su producción se deja a las fuerzas

del mercado. Por esta razón, es parte insoslayable del quehacer público el garantizar la suficiencia y la adecuada distribución de estos bienes de salud entre toda la población.

Algunos elementos de la protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud pueden ser caracterizados como bienes públicos nacionales y, por lo tanto, los mecanismos para su provisión eficiente quedan primordialmente en manos del Gobierno Federal. Sin embargo, otros elementos o procesos tienen un alcance local o regional y dependen considerablemente de los niveles de esfuerzo de las autoridades locales, de la capacidad económica de la población en cada localidad o región y de los arreglos institucionales que canalizan recursos entre distintos niveles de gobierno o entre distintas jurisdicciones.

La provisión eficiente de la protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud requieren de una adecuación principalmente en dos vías: la revisión y actualización del marco regulatorio para establecer claramente las responsabilidades ejecutivas y administrativas de cada orden de gobierno, y la revisión y, en su caso, modificación de los mecanismos de asignación de recursos federales y federalizados para incorporar los incentivos que garanticen la generación suficiente de estos bienes de salud, tomando en cuenta los niveles de esfuerzo y capacidad fiscales de las distintas localidades y regiones.

Objetivo 8
Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.

La prevención de enfermedades, epidemias y riesgos en el trabajo es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza. El sentido de esta estrategia es contribuir a que más personas vean ampliadas sus oportunidades mediante el mejoramiento de su salud.

ESTRATEGIA 8.1 Consolidar la investigación en salud y el conocimiento en ciencias médicas vinculadas a la generación de patentes y al desarrollo de la industrial nacional.

México cuenta con los recursos y activos necesarios para generar investigación y conocimiento en ciencias de la salud. Sin embargo, la creación de nuevo conocimiento rara vez alcanza a materializarse en bienes comerciables y generadores de ingreso para sus autores y para el país en su conjunto.

Para que la investigación en ciencias de la salud se convierta en un motor generador de empleos en el país, se establecerá una agenda nacional que incentive dicha investigación, particularmente en el área biotecnológica, pero que también facilite y estimule el registro de patentes de nuevos procesos y productos, e impulse la comercialización e industrialización de los mismos.

ESTRATEGIA 8.2 Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional.

La instalación y mejoramiento de laboratorios de bioseguridad y unidades de inteligencia para emergencias de salud que permitan detectar oportunamente contingencias potencialmente dañinas para la población, permitirán fortalecer la alerta ante cualquier amenaza epidemiológica que pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, la planta laboral y las actividades productivas.

El proceso de globalización económica ha significado un incremento en la intensidad del intercambio tanto de bienes y servicios, como en el tránsito de personas. Este tránsito incrementa considerablemente la exposición de la población en territorio nacional ante riesgos epidemiológicos de origen externo como el Síndrome Agudo Respiratorio Severo o la amenaza de la gripe aviar.

Asimismo, los desastres naturales provocados por fenómenos como El Niño o las temporadas de huracanes ocasionan inundaciones que generan las condiciones propicias para la propagación de enfermedades transmitidas por vectores como el dengue o el Virus del Oeste del Nilo.

Estos riesgos epidemiológicos representan amenazas latentes sobre las condiciones de estabilidad y seguridad que requieren el comercio, la industria y el desarrollo regional para prosperar. Por ello, se establecerá un blindaje efectivo ante estas amenazas que permita consolidar una estructura eficiente y eficaz de notificación inmediata, y de respuesta para mitigar los posibles daños y reducir al mínimo la morbilidad en primera instancia, así como las afectaciones sobre la estructura económica y social. Asimismo, se instalarán y mejorarán los laboratorios de bioseguridad y unidades de inteligencia para emergencias sanitarias. Todo esto tendrá como propósito

principal proteger la vida, la integridad física y la salud de las personas.

ESTRATEGIA 8.3 Promover la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones.

Los accidentes en el lugar de trabajo son fuente importante de incapacidad laboral, ya sea temporal o permanente, lo que genera pérdidas considerables en el ingreso de los trabajadores o sus empleadores. Asimismo, algunos padecimientos se destacan por sus efectos negativos sobre la capacidad de las personas para realizar sus actividades laborales. En México, tan sólo en el mercado formal que cotiza en el IMSS, se estima que en promedio cada trabajador pierde alrededor de tres días al año por incapacidad, ya sea por accidentes de trabajo o por enfermedad, sin incluir la maternidad. Por otra parte, el abuso en el consumo del alcohol y la dependencia al mismo constituyen otra fuente significativa de ausentismo laboral, no sólo por sus efectos directos sobre las actividades laborales, sino también por sus efectos indirectos al incrementar el riesgo de accidentes dentro o fuera del lugar de trabajo.

Por ello, se instrumentarán medidas para reducir los riesgos en el trabajo y para promover entre los trabajadores estilos de vida saludables a través de la educación sobre la prevención y el autocuidado de la salud. Por otra parte, se fortalecerán los instrumentos para el diagnóstico oportuno y el tratamiento de las enfermedades crónicas y los trastornos depresivos, así como el combate a las adicciones.

De esta forma, con trabajadores más sanos y mejor protegidos contra riesgos laborales, se darán mejores condiciones para el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados.

3.3 Transformación educativa

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado. La educación pública en México, además de ser gratuita y laica, ha tenido como aspiración preparar a las personas para enfrentar la vida en libertad, partiendo del valor cívico de la responsabilidad, y desarrollando a plenitud las facultades humanas. Entonces, como ahora, corresponde al Estado, junto con la sociedad, trabajar para que se cumpla esa meta.

Hacia el último cuarto del siglo XX era evidente que el sistema nacional de educación estaba cerca de alcanzar una cobertura educativa de primaria para casi todos los mexicanos. Las décadas que siguen a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atestiguan el esfuerzo del Estado posrevolucionario y de la sociedad por construir un sistema nacional de educación que lograra proveer de este servicio a todos los mexicanos.

En 2006, 1.7 millones de maestros brindaron servicios de educación a 32.3 millones

de niños y jóvenes en 238 mil escuelas. El sistema extraescolar atendió a 3.7 millones de personas en educación inicial, formación para adultos y servicios semiescolarizados y abiertos. El sistema educativo nacional tiene una enorme complejidad, y sus alcances y límites sólo pueden entenderse mediante un conjunto amplio de indicadores.

Ciertamente, se han registrado importantes avances en materia educativa durante los últimos años. Se ha conseguido una cobertura cercana a 100% en educación primaria, y una tasa importante de expansión en secundaria, media superior y superior. Además, se ha fortalecido el sistema educativo a partir de cambios institucionales importantes como la introducción de la Carrera Magisterial en educación básica y los Consejos de Participación Social en las escuelas. Es necesario evaluar y fortalecer éstos y otros instrumentos y políticas de educación, pues los elementos principales de una reforma educativa a plenitud están aún por dar sus resultados más significativos.

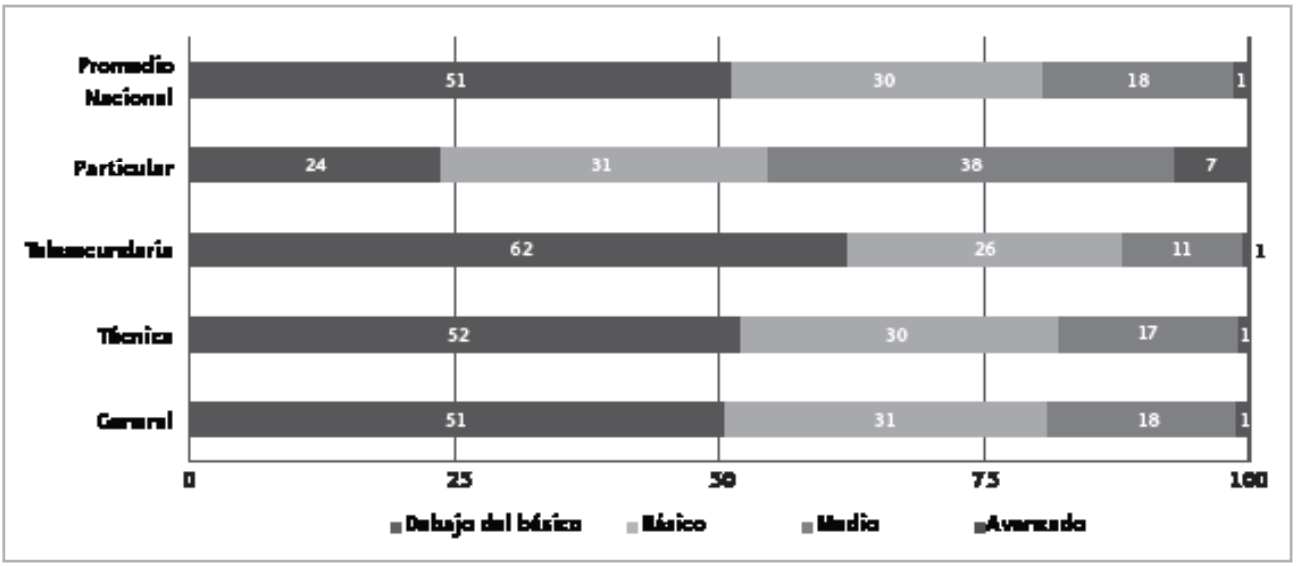
Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación entre la educación media superior y superior y el sistema productivo.

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7. Nos proponemos alcanzar al final del sexenio un promedio de 12.5 años.

El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, aunque con notables variaciones entre los estados de la República. Por ejemplo, mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%.

Un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas

Porcentaje de estudiantes de 3° de secundaria



públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo. Así, las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas. Por su parte, los alumnos de telesecundaria, educación comunitaria e indígena son quienes obtienen los puntajes más bajos.

Esta disparidad en la calidad educativa es de especial importancia pues, actualmente, las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes, mientras que sólo 13% tiene acceso al sistema de educación privada, en donde, además de tener un mejor desempeño en el aprendizaje, la posibilidad de cursar materias extracurriculares relacionadas con el deporte, el arte, la cultura y los idiomas, propicia una formación más integral.

Durante 2006, el sistema educativo nacional atendió al 73% de la demanda en el país, lo cual contrasta favorablemente con el 59.7% logrado en 1992. No obstante, la cobertura presenta grandes diferencias por nivel educativo. En 2006, la mayor cobertura se logró en educación básica: la preescolar, con 66.9%; la primaria, con 94.1% y la secundaria con 87%.

Actualmente, la educación media superior atiende a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, es decir, 58.6%; si bien la matrícula en este nivel educativo ha

crecido notablemente, su eficiencia terminal en 2006 fue de 60.1%.

Por su parte, la educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría, cerca del 94%, estudia licenciatura o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursa estudios de posgrado.

Una comparación con otros países que, como México, integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra que, si bien es satisfactorio el avance de la matrícula en educación primaria, el de los demás niveles es insuficiente. Mientras que en México 77% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la Organización 67% tiene niveles educativos de preparatoria y mayores.

En 2006, la educación superior en México alcanzó una cobertura del 25%. Comparativamente, en el mismo año las tasas de matriculación de Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Canadá y Japón, más allá de la preparatoria, fueron de 82, 63, 60, 57 y 54%, respectivamente.

La escasa matrícula en educación superior obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior. En México, muchas instituciones de educación superior trabajan por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa está muy concentrada. El 50% de los estudiantes se inscribe en áreas de ciencias sociales y administrativas, en contraposición con las ciencias agropecuarias, naturales y exactas, en las que se observa una disminución en la matrícula.

Cobertura por tipo y nivel educativo ciclo escolar 2005-2006

Educación Básica	
Preescolar (3, 4 y 5 años)	66.9
Primaria (6 a 10 años)	94.1
Secundaria (13 a 15 años)	87
Educación Media Superior	58.6
Educación Superior	25.22**

Esta concentración también tiene una importante dimensión regional, ya que tan sólo siete estados concentran la mitad de la matrícula y 40% de ésta es atendida por sólo diez instituciones de educación superior.

A pesar de que las instituciones con mayor crecimiento han sido las universidades tecnológicas y politécnicas —se crearon 85 durante el periodo 2001-2006—, su matrícula no registra un aporte sustantivo a la cobertu-

ra de la educación superior. Se estima que con la infraestructura actual, insuficientemente aprovechada, se podrían atender entre 300 y 380 mil estudiantes más, lo que equivaldría a incrementar la cobertura entre 3 y 4%.

En educación superior no existen evaluaciones sistemáticas para medir los logros académicos de los estudiantes. Sin embargo, se estima que la eficiencia terminal en educación superior oscila entre 53 y 63%, según el tipo de programa, y puede llegar a ser de hasta 87% en los programas de investigación avanzados.

Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera elocuente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral. México requiere que todos los jóvenes que así lo deseen puedan tener acceso a educación superior de calidad, y también que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

Una de las razones que explican la baja matriculación y la deserción de los alumnos de educación superior es, precisamente, la falta de confianza en que los años invertidos en la educación mejoren efectivamente sus oportunidades de éxito en el mercado laboral y se traduzcan en un aumento significativo en su nivel de ingreso. Otra explicación es la necesidad de ellos y de sus familias de obtener recursos económicos desde temprana edad. No existen suficientes programas que faciliten el ejercicio simultáneo de estudio y trabajo, particularmente entre los 15 y los 29 años, etapa del desarrollo en el que numerosos mexicanos, en su mayoría varones, abandonan sus estudios para trabajar.

El rezago educativo de la juventud impide avanzar con un mejor ritmo en lo referente a crecimiento económico y superación de la pobreza. Este rezago afecta el logro de otros objetivos nacionales como el apego a la legalidad, que debería ser cultivado como parte integral de la formación en las sucesivas etapas de la educación de los jóvenes.

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas: menos de cuatro de cada diez cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan.

Un problema adicional, que apenas comienza a ser atendido, es la educación de

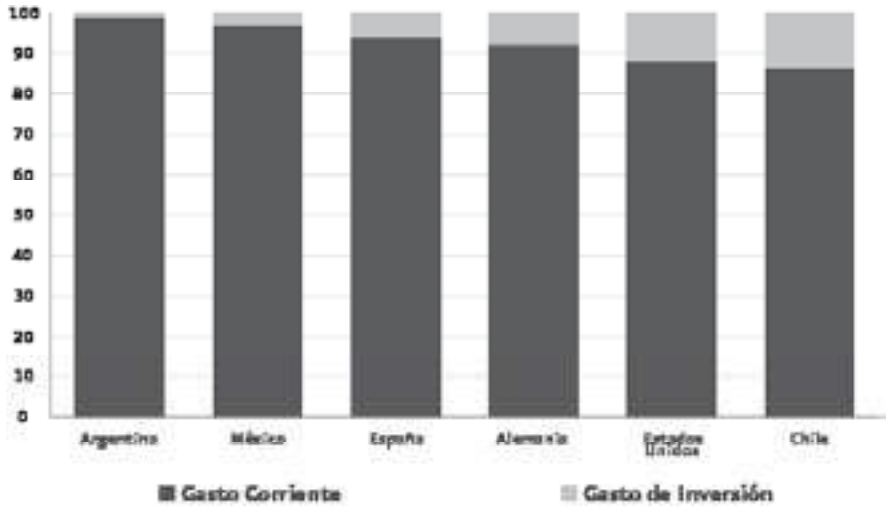
niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias, por razones económicas, a estados donde antes prácticamente no existía población indígena, como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.

Otros problemas del sistema nacional de educación apuntan a factores de organización como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar. En efecto, aún sigue siendo una realidad que el sistema escolar da mayor énfasis los aspectos administrativos del proceso educativo en lugar de los factores de aprovechamiento académico.

En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.

Junto con el logro de la cobertura, es necesario alcanzar niveles de calidad más altos. Debe promoverse el mejoramiento educativo para dotar a niños y jóvenes de una formación sólida en todos los ámbitos de la vida, incluidos el buen desempeño en el trabajo, la plena participación social y política y el valor de la realización personal. El sistema

Distribución de recursos públicos



educativo nacional requiere de una significativa transformación basada tanto en el mejoramiento material y profesional de los maestros, como en el énfasis en el logro de los aprendizajes y el fortalecimiento en la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos.

La principal riqueza de un país son sus hombres y sus mujeres. Las naciones que han logrado el verdadero mejoramiento de las condiciones de vida de su población se distinguen por haber puesto especial atención en la provisión de una educación de calidad, relevante tanto para la vida como para el desempeño en el mundo productivo.

Es por eso que hoy, en un mundo cada vez más competitivo, todos los actores sociales, incluidos el gobierno, los maestros y los padres de familia coinciden en que el conocimiento se ha transformado en el factor más importante para incrementar la competitividad del país. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de este Plan Nacional de Desarrollo es fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad. Se trata de concentrar los esfuerzos nacionales en el logro de una profunda transformación educativa mediante la cual los mexicanos de hoy tomen en sus manos el destino de la nación y consigan para las generaciones futuras la realización de un México que alcanza lo que se propone.

Para lograr el fortalecimiento del gasto educativo, su redistribución y el mejoramiento integral del sistema, se requiere de un firme compromiso de las instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, del magisterio organizado, de los padres de familia, así como de nuestros niños y jóvenes. Sólo partiendo de una base unificada de esfuerzo colectivo se alcanzará la transformación educativa que requiere un verdadero Desarrollo Humano Sustentable.

Los objetivos y estrategias que se exponen a continuación se encaminan a mejorar las oportunidades de educación para la niñez y la juventud de México, poniendo especial atención a los sectores de población menos favorecidos.

OBJETIVO 9
Elevar la calidad educativa.

La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Estos criterios son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo, pero deben verse también a la luz de el desarrollo de los alumnos, de los requerimientos de la sociedad y de las demandas del entorno internacional. Una educación de calidad entonces significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Estos aspectos se trabajan de mane-

ra transversal en los diferentes niveles y grados de la educación y en los contextos sociales desiguales de los diversos educandos y se observan también en el balance entre información y formación y entre enseñanza y aprendizaje.

Por eso las estrategias que se exponen a continuación tienen el propósito de contribuir a dar un salto cualitativo en los servicios educativos que se prestan para todos los niveles de instrucción.

ESTRATEGIA 9.1 Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo

La evaluación es una de las herramientas más poderosas para mejorar la calidad de la educación, como se ha comprobado en todos los países que han logrado elevar el desempeño de sus sistemas educativos. La evaluación con métodos probados internacionalmente es, sin duda, el mejor camino para asignar estímulos tanto a las escuelas como al personal docente. Por ello, se realizarán evaluaciones anuales de aprendizaje en las áreas de matemáticas y español para estudiantes de primaria, secundaria y de educación media superior. Los resultados de estas evaluaciones serán públicos y estarán disponibles para todos los ciudadanos. Como parte de esta estrategia, se procurará que las instituciones de investigación y de educación superior incorporen valoraciones objetivas en sus sistemas curricula-

res. Asimismo, la educación media superior contará con un sistema de evaluación integral que estará a cargo de comités técnicos de expertos en educación. El propósito es fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece. Se fortalecerá la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, para lo cual se desarrollarán actividades de capacitación para realizar evaluaciones, así como para interpretarlas y utilizarlas. Asimismo es importante establecer herramientas que arrojen información sobre el desempeño del personal docente y que permitan a éstos detectar sus áreas de oportunidad.

ESTRATEGIA 9.2 Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.

Se fortalecerán los programas de capacitación de la planta magisterial, de manera

que se pueda contar con más profesores certificados y comprometidos con la docencia en todos los niveles educativos.

Como parte de esta estrategia, se impulsará un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel.

La intención es fortalecer las capacidades de los maestros para la enseñanza, la investigación, la difusión del conocimiento y el uso de nuevas tecnologías, alineándolas con los objetivos nacionales de elevación de la calidad educativa, estímulo al aprendizaje, fortalecimiento de los valores éticos de los alumnos y transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo, principalmente. Para ello se diseñarán acciones específicas dirigidas a robustecer la formación inicial y la capacitación continua del personal docente, estableciendo un mecanismo anual de rendición de cuentas sobre las áreas de capacitación de los maestros, por plantel escolar a niveles primaria, secundaria y educación media superior.

ESTRATEGIA 9.3 Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica.

Es impostergable una renovación profunda del sistema nacional de educación para que las nuevas generaciones sean formadas con capacidades y competencias que les permitan salir adelante en un mundo cada vez más competitivo, obtener mejores empleos y contribuir exitosamente a un México con crecimiento económico y mejores oportunidades para el desarrollo humano.

La educación es un gran motor para estimular el crecimiento económico, mejorar la competitividad e impulsar la innovación. Para esto, los programas de estudio deben ser flexibles y acordes a las necesidades cambiantes del sector productivo y a las expectativas de la sociedad. Los métodos educativos deben reflejar el ritmo acelerado del desarrollo científico y tecnológico y los contenidos de la enseñanza requieren ser capaces de incorporar el conocimiento que se genera constantemente gracias a las nuevas tecnologías de información.

Se implementarán mecanismos que favorezcan un verdadero desarrollo curricular, mediante el cual las escuelas, docentes y directivos jueguen un papel más activo y aprovechen de manera eficiente y eficaz los recursos didácticos disponibles.

Se establecerán mecanismos para que los ciudadanos puedan aportar sus propuestas sobre los contenidos de los libros de texto.

Como parte del seguimiento a las recomendaciones del INEE, se revisará la se-

cuenciación de contenidos para la enseñanza de la lengua y las matemáticas en primaria y secundaria, y se corregirán las inconsistencias que actualmente afectan el logro de aprendizaje en estas materias.

Por lo que toca a la educación media superior, se rediseñarán los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de las capacidades requeridas en este nivel, y les permita transitar de una modalidad a otra.

ESTRATEGIA 9.4. Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

En coordinación con las autoridades educativas estatales, se establecerá un foro de análisis de las acciones emprendidas en la descentralización educativa y se impulsarán mecanismos para compartir las innovaciones locales a nivel federal.

La inversión federal en infraestructura y servicios educativos se programará bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo. Asimismo, en la asignación de recursos se aplicará el criterio de impulsar la elevación de calidad en los procesos educativos, con la que también deben comprometerse los gobiernos de las entidades federativas. Para fortalecer esta estrategia, la Subsecretaria de Educación Media Superior ha impulsado el Fondo de Infraestructura bajo tres modalidades descritas en el objetivo 10.

El nuevo esquema debe impulsar la equidad, la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; de igual forma, debe ser un mecanismo para favorecer una participación más democrática en la toma de decisiones del sector sobre la base firme de las responsabilidades financieras compartidas.

OBJETIVO 10
Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.

Invertir más en educación es imprescindible para elevar la calidad educativa. También lo es llevar los servicios educativos a donde más se necesitan. No basta con tener una escuela cerca de una comunidad; se necesita un entorno económico y familiar favorable para

ingresar y mantenerse en ella. En un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación. Propiciar la igualdad de oportunidades educativas entre las dimensiones personal y regional es el objetivo de las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 10.1 Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.

Se dará un nuevo impulso a la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de escuelas, bajo criterios de equidad social y regional, en coordinación estrecha con las autoridades locales. Se impulsará la participación de los padres de familia y de las comunidades en las acciones destinadas a la conservación y mantenimiento de los espacios escolares, vinculando, en cada plantel, la entrega de apoyos para mejoramiento de infraestructura a la consolidación de Consejos Escolares de Participación Social.

Por lo anterior, el Fondo de Infraestructura en Educación Media Superior contará con tres modalidades: 1) ampliación y equipamiento de planteles, 2) construcción de nuevos planteles, y 3) inversión en innovación, con recursos asignables según una fórmula de infraestructura que toma en cuenta tres componentes: rezago, eficiencia y presión demográfica.

ESTRATEGIA 10.2 Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos.

Las condiciones de pobreza originan que numerosas familias no lleven a sus hijos a las escuelas, o que, quienes ya han ingresado, tengan que abandonar sus estudios para contribuir al sostenimiento familiar. De ahí que la presente administración tenga el compromiso de apoyar mediante becas a los niños y jóvenes de estas familias para que asistan a la escuela, así como para evitar su deserción y facilitar su acceso a los niveles educativos siguientes, incluso sosteniendo la beca que ya han disfrutado. El actual sistema de becas ha concedido, correctamente, mayor importancia al otorgamiento de apoyos en el nivel básico. Ha llegado el momento de ampliar este programa a los niveles medio superior y superior, incluyendo a los estudiantes de menores ingresos para estimular su logro académico, con mecanismos transparentes y de corresponsabilidad de los beneficiarios.

ESTRATEGIA 10.3 Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo.

Si bien en los últimos años se ha logrado reducir significativamente el analfabetismo, esta deficiencia sigue presentándose de manera muy acentuada en varios estados de la República, tanto en el medio rural así como entre los pueblos y comunidades indígenas.

Quien no sabe leer ni escribir añade a su situación de pobreza el enorme riesgo de jamás poder salir de ella. Por ello se dará un impulso renovado a los programas de alfabetización, así como a la educación básica para jóvenes y adultos fuera de edad escolar a través de los sistemas escolarizados y no escolarizados. Se estimulará una más amplia participación social en las tareas de combate al rezago educativo.

ESTRATEGIA 10.4 Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Por mucho tiempo, la especialización y la descentralización del sistema educativo nacional han propiciado un crecimiento fragmentado, en el que, por ejemplo, un alumno de bachillerato encuentra problemas para cambiarse a una vocacional o preparatoria tecnológica, o a un estudiante de una escuela federal le puede resultar difícil moverse a una estatal o a una privada, y viceversa, aún tratándose del mismo nivel educativo. La Subsecretaría de Educación Media Superior ha comenzado el rediseño los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de capacidades requeridas en este nivel (tronco común) que les permita transitar de una modalidad a otra.

Las distintas modalidades de la educación básica, media superior y superior, también pueden acarrear obstáculos para la continuidad de estudios entre un nivel y otro. Por eso se trabajará en una profunda revisión de las normas del sistema educativo nacional con la participación de los tres órdenes de gobierno, las instituciones de educación, los maestros, las familias y la sociedad en su conjunto, para dar más posibilidades de movilidad a los estudiantes y, con ello, de permanencia en la escuela. El intercambio de estudiantes y el establecimiento de redes de colaboración del conocimiento son alternativas que habrán de explorarse, como parte de la estrategia.

OBJETIVO 11
Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.

Las acciones para modernizar instalaciones y equipo fortalecerán la dotación de computadoras y la actualización de sistemas

operativos. El uso de tecnologías será fundamental para lograr una presencia cada vez más exitosa de los ciudadanos en la sociedad global del conocimiento, incluyendo, desde luego, la educación y la capacitación a distancia y el desarrollo de una cultura informática.

ESTRATEGIA 11.1 Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica.

Todos los niños y jóvenes de México deben tener acceso a una formación escolar de calidad acorde con los tiempos que vivimos, a la altura de un mundo que compite y del desarrollo tecnológico que nos impone retos que sabremos alcanzar y superar.

El analfabetismo digital es una barrera decisiva para el acceso de los mexicanos a las oportunidades en un mundo globalizado. No basta con saber leer y escribir; para competir exitosamente hace falta también saber utilizar las computadoras y tener acceso a las telecomunicaciones informáticas. Ser parte de esta red permite acceder, intercambiar y generar ideas y cultura de tal manera que las oportunidades de las personas para elevar su potencial se amplíen.

Por ello, se fortalecerán los programas que permitan utilizar nuevas tecnologías para la enseñanza de los planes de estudio. Si bien la digitalización es un recurso educativo que todavía tiene un índice bajo de utilización en los salones de clase, son cada vez más los alumnos y maestros que comprenden su potencial y se interesan en aprender su manejo. Se harán mayores esfuerzos para que el manejo de equipo de cómputo y nuevas herramientas tecnológicas cubran a todas las escuelas públicas desde nivel primaria.

ESTRATEGIA 11.2 Impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales

De poco o nada sirve la adquisición de aparatos, sistemas y líneas de conexión, así se trate de los más avanzados, si no se sabe cómo manejarlos. De ahí la importancia de propiciar una nueva cultura de uso y aprecio por las nuevas tecnologías de la información entre el profesorado y directivos, y estimular su capacitación en el manejo de ellas así como su permanente actualización, para que puedan aprovecharlas mejor en el proceso de enseñanza aprendizaje y el desarrollo de habilidades de los alumnos.

Se diseñarán los instrumentos más adecuados para que los maestros reciban capacitación en el uso de estas tecnologías, cuenten con opciones para acceder a ellas y las compartan con sus alumnos. Del mismo modo, se capacitará a los directivos de las escuelas para que comprendan la importancia del uso de la tecnología en la enseñanza y para que utilicen la computadora como una herramienta para hacer más eficiente su gestión escolar.

Para acelerar la adopción de las nuevas tecnologías, se ofrecerá la capacitación oficial en una modalidad de enseñanza mediada

por tecnología. Esto facilitará, además, el acceso a capacitación por docentes y directivos de poblaciones alejadas de los núcleos donde tradicionalmente se ofrece capacitación presencial.

ESTRATEGIA 11.3 Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares.

Mientras más pobre es un joven y su familia, mayor es la necesidad de recibir del Estado el mejor instrumental educativo; mientras más pobre es su entorno, mayor es la obligación del Estado de proveerle de herramientas tecnológicas que puedan ayudarlo a superar la adversidad de la pobreza y conectarse con otros estudiantes, tanto de otras regiones de México como de otros países para adquirir y compartir conocimientos. De este modo, las comunidades rurales e indígenas, tradicionalmente aisladas por su ubicación y recursos, podrán conectar maestros, estudiantes y a la comunidad en general con el resto del mundo a través de Internet

En estos tiempos de globalización, el éxito del proyecto de vida de los jóvenes mexicanos va a estar determinado en buena medida por su capacidad de acceder a la nueva tecnología, a la informática y a la información digitalizada en general. Será igualmente necesario que los jóvenes puedan analizar, procesar y ampliar la información adecuadamente, de modo que puedan reforzar su aprendizaje, tomar decisiones y abrirse paso en su proyecto de vida.

La información amplía el abanico de opciones de los hombres y las mujeres que la poseen. Por eso, la presente Administración hará un esfuerzo especial para extender el acceso a todos los planteles escolares públicos, desde nivel primaria, a las redes electrónicas de información. Se pondrá especial atención en este esfuerzo a los grupos de niños y jóvenes que viven en comunidades rurales dispersas y a comunidades indígenas.

ESTRATEGIA 11.4 Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo.

La telesecundaria es una de las modalidades de educación a distancia con mayor sentido de equidad social. Esta forma de educación brinda oportunidades de continuar sus estudios a estudiantes de las comunidades más apartadas, a las que es muy difícil llevar la educación presencial. Si bien en años recientes se ha trabajado con intensidad para ampliar las instalaciones y equipos para la telesecundaria, su potencial está todavía lejos de ser aprovechado a plenitud.

Una razón es que los equipos instalados, si bien son electrónicos, no permiten todavía

la interconectividad y, por tanto, tampoco facilitan la interacción entre estudiantes, profesores y especialistas ubicados en donde el conocimiento se genera. Otra muy importante es la insuficiente calidad y consistencia de sus contenidos. Por eso la estrategia se propone atender especial e integralmente a esta forma de educación mediante la dotación de los equipos necesarios, la capacitación de los docentes de las telesecundarias y la modernización de los materiales educativos. Igualmente importante será establecer órganos y mecanismos que garanticen la calidad de este tipo de educación, así como realizar evaluaciones sistemáticas de su calidad.

ESTRATEGIA 11.5 Promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior, garantizando una buena calidad tecnológica y de contenidos.

La desigualdad regional y la complicada geografía del país se reflejan en una elevada concentración de especialistas, conocimientos y recursos en unas cuantas zonas urbanas. Las telecomunicaciones, por su accesibilidad inmediata y sus posibilidades para la interactividad, ofrecen una oportunidad que se debe aprovechar como una de las formas posibles para acercar el conocimiento a quienes viven en los lugares más apartados. Así como la telesecundaria, la educación a distancia recibirá un impulso decidido en los niveles educativos posteriores. Las instituciones públicas y privadas que están a la vanguardia en esta forma de educación serán pieza clave para este fin, pues permitirán el establecimiento de órganos y mecanismos que garanticen y evalúen sistemáticamente la calidad de los programas de educación a distancia.

ESTRATEGIA 11.6 Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.

El fortalecimiento de la equidad de oportunidades en educación entre la población más desprotegida debe extenderse al conjunto del sistema educativo nacional. Todos los estudiantes, en todo momento y en todo lugar, deben tener acceso a las tecnologías que contribuyan a ponerlos al día, eleven sus capacidades y los hagan más competitivos en el mundo laboral.

Se buscarán formas alternativas de financiamiento para que en todas las escuelas se disponga de equipos que funcionen bien y que sean suficientes para beneficiar a todos los estudiantes, así como para el desarrollo de nuevo material educativo, promoviendo la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la propia comunidad escolar.

OBJETIVO 12
Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

La educación, para ser completa, debe abordar, junto con las habilidades para aprender, aplicar y desarrollar conocimientos, el aprecio por los valores éticos, el civismo, la historia, el arte y la cultura, los idiomas y la práctica del deporte. La diferencia de resultados que desfavorece

al sistema de educación pública frente al privado descansa, principalmente, en la ausencia generalizada de este enfoque integral.

Para impulsar este enfoque integral se adoptarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 12.1 Colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos.

Se promoverá el trabajo conjunto de las autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia, no sólo en el cumplimiento de planes y programas de estudio, sino en la conformación de verdaderas comunidades con metas compartidas y con el interés de brindar a los niños y jóvenes una educación que tampoco se limite al cumplimiento de lo esencial, sino que aspire a una formación integral.

La dinámica actual centra los esfuerzos educativos en el cumplimiento de aspectos básicos de los programas, lo que corresponde en buena medida al poco tiempo que permanecen los alumnos en las escuelas públicas. Por eso, se promoverá un horario más extenso de permanencia en los planteles, de manera que la formación de los niños y jóvenes adquiera una dimensión humanista, es decir, que sea integradora de los valores humanos, evaluando gradualmente la operación del modelo en un mayor número de planteles y consolidando la estrategia de enseñanza integral que permita a los alumnos aprovechar efectivamente el aprendizaje y el desarrollo de habilidades.

ESTRATEGIA 12.2 Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas

Si bien existen mecanismos para la participación de las familias en la dinámica escolar y en el mejoramiento de las instalaciones escolares, la participación suele ser limitada. Por ello, se diseñarán mecanismos para que los padres de familia, como parte importante de la comunidad educativa, participen con mayor interés en el seguimiento y apoyo a la formación de sus hijos. Desde luego, estos mecanismos serán siempre de aliento a la participación voluntaria. Como parte de este esfuerzo se garantizarán las condiciones de operación de los Consejos Escolares de Participación en cada plantel y la realización de por lo menos dos talleres de capacitación anual para sus integrantes.

ESTRATEGIA 12.3 Renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica.

Para consolidar y proyectar al futuro una sociedad verdaderamente democrática, se fortalecerá, en todos los niveles escolares, la

enseñanza de valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Se diseñarán libros de texto sobre estos temas.

ESTRATEGIA 12.4 Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas.

Para que las personas puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, el primer paso es que los conozcan a cabalidad. Por ello se impulsará que, desde edades tempranas, los mexicanos tengan la capacidad de reflexionar sobre el significado de sus actos y tengan una clara conciencia de sus responsabilidades y derechos ciudadanos, para que, llegado el momento, los ejerzan plenamente y practiquen activamente las conductas democráticas.

Inculcar en las nuevas generaciones el aprecio por el Estado de Derecho como instrumento privilegiado para una convivencia pacífica y respetuosa será una tarea fundamental del sistema nacional de educación. Dicha tarea debe complementarse también con la participación de las familias y la sociedad en su conjunto.

ESTRATEGIA 12.5 Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia.

El Gobierno Federal, como parte de su compromiso por fortalecer la seguridad pública, ha iniciado un esfuerzo decidido por devolver a la ciudadanía espacios que la delincuencia parece haberle arrebatado, como los parques, plazas,

jardines y los centros para la recreación y el deporte. La seguridad en las escuelas forma parte de este mismo compromiso.

Se impulsará la participación unida de las familias, los maestros, las autoridades escolares, así como de los tres órdenes de gobierno para devolver a las personas la certeza de que quienes asisten a las escuelas se desenvolverán en un ambiente apacible y seguro. En todos los planteles de educación básica se dará el apoyo necesario para que los Consejos Escolares de Participación Social conformen un plan integral de Escuela Segura.

ESTRATEGIA 12.6 Promover la educación de la ciencia desde la educación básica.

La matriculación en opciones educativas orientadas a la ciencia y la tecnología ha tenido un crecimiento mínimo en los últimos años. Se trata de campos prioritarios del conocimiento, con amplio potencial para apoyar el crecimiento económico, generar mejores empleos y elevar la participación exitosa de México en un mundo altamente competitivo como el que se prefigura en el siglo XXI. Por eso el Gobierno Federal pon-

drá especial énfasis en el estímulo a la enseñanza, difusión y divulgación de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos, empezando con la educación preescolar, primaria y secundaria, desde luego sin hacer a un lado la formación humanista, que da sentido a la aplicación de lo aprendido.

ESTRATEGIA 12.7 Impulsar mayores oportunidades para los estudiantes de participar en educación artística.

México tiene un fuerte reconocimiento en el mundo por su contribución al arte y la cultura. Su herencia milenaria en estas manifestaciones le significa un amplio potencial, no solamente para seguir haciendo aportaciones a la cultura universal, sino para consolidar al arte y la cultura como cimiento de la nacionalidad mexicana. Propiciar la enseñanza y la apreciación artística desde la educación básica permitirá identificar vocaciones que, hasta ahora, han sido insuficientemente estimuladas. Se contribuirá con ello a la formación integral de las generaciones actuales.

ESTRATEGIA 12.8 Promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo.

La obesidad y el sedentarismo son hoy en día dos de los principales problemas de salud en amplios sectores de nuestra población. El fomento del deporte y la actividad física en la escuela contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos para una existencia saludable, productiva y prolongada. Con esta estrategia, el Gobierno Federal ratifica su compromiso de hacer de la práctica del deporte y el cuidado físico un componente habitual de la vida cotidiana de las generaciones actuales y futuras.

ESTRATEGIA 12.9 Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes

Las lesiones por violencia y accidentes, junto con las adicciones y las prácticas sexuales no responsables, afectan de manera creciente la salud y la vida de la población juvenil. Fortalecer de manera sustantiva la educación temprana para prevenir estos factores de riesgo contribuirá al mejoramiento general de la salud pública en los años por venir.

Se promoverá la realización sistemática de talleres de prevención de conductas de riesgo para los estudiantes de educación secundaria y media superior.

ESTRATEGIA 12.10 El diseño e instrumentación de un sistema de información que se convierta en la plataforma de los procesos de toma de decisión y que se difunda ampliamente entre la sociedad en general.

OBJETIVO 13
Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.

Una de las razones por las que muchas familias otorgan escasa importancia a la incorporación de sus hijos a la educación media

superior, es la percepción de que no garantiza para la inserción exitosa en el mercado laboral. Es necesario impulsar un sistema que integre armónicamente a las distintas entidades oferentes, de manera que la heterogeneidad de planes y programas de estudio no dificulte la compatibilidad entre ellas y para que se enriquezcan las opciones de formación. Una mayor vinculación con el sector productivo propiciará mayor pertinencia de planes y programas respecto de desarrollo tecnológico, mayores apoyos de parte del sector privado y mayor facilidad para la realización de prácticas. Se debe lograr una mejor actualización docente y favorecer metodologías de reenseñanza y formación más modernas, basadas en competencias que permitan una mayor y mejor evaluación.

Por eso se contemplan las estrategias siguientes:

ESTRATEGIA 13.1 Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior.

Para fortalecer la calidad de la educación media superior, se establecerán claramente las responsabilidades de los maestros, directivos y personal auxiliar. Se impulsará la formación de academias y se asegurará que los profesores tengan las competencias didácticas, pedagógicas y de contenido de sus asignaturas que requieren para un desempeño pedagógico adecuado. Se fortalecerá la coordinación del sistema de educación media superior en todas las entidades federativas en donde existan acuerdos de descentralización. Asimismo, se promoverá la colaboración con instituciones de educación superior para fortalecer la titulación y la capacitación a profesores y el desarrollo del sistema de evaluación integral que medirá el desempeño de profesores y planteles. Finalmente, se instrumentará en todos los planteles de bachillerato federal el procedimiento para el registro de aspirantes a ocupar cargos de director de plantel, lo que promoverá la transparencia, la igualdad de oportunidades y una selección de candidatos basada en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo.

ESTRATEGIA 13.2 Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior.

Aunque la educación media superior ha registrado un significativo incremento de su matrícula en los años recientes, su eficiencia terminal, de alrededor del 60%, sigue alejada de estándares óptimos. Una buena educación de bachillerato es condición para acrecentar las posibilidades de ingreso y permanencia en la educación superior. Por eso, se llevará a cabo un profundo esfuerzo de revisión de la normatividad de ese nivel educativo, y un mejoramiento de sus sistemas de evaluación, adoptando las mejores prácticas nacionales e internacionales. Para ello, el Consejo Directivo de Evaluación diseñará un sistema integral de evaluación al sistema, subsistema, planteles, maestros y alumnos, que estará integrado por comités técnicos de expertos en la materia.

ESTRATEGIA 13.3 Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.

Todas las modalidades de la educación media superior deberán tener una salida efectiva al mercado laboral. Estas modalidades educativas deberán favorecer la disposición y habilidad de los estudiantes para el empleo o el autoempleo. Estableceremos esquemas para asegurar que todos los egresados, como parte de su proceso de acreditación, hayan certificado competencias laborales. Un fortalecimiento de esta estrategia se da a través de la becas de pasantía a los egresados, en donde la participación con el sector productivo es directa. De esta manera podrán ingresar al mercado laboral, si así lo desean, continuar sus estudios o combinar ambas posibilidades.

De igual forma, deben buscarse mecanismos de flexibilización, tanto de las instituciones educativas como de la oferta laboral, para establecer programas que combinen estudio y trabajo, de manera que los jóvenes no tengan que optar entre una u otra actividad, sino que puedan complementarlas de manera adecuada.

ESTRATEGIA 13.4 Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas.

Se consolidará la reforma curricular y se diseñará un sistema de indicadores de impacto que permita evaluar la calidad y pertinencia de los contenidos y habilidades transmitidas en este nivel educativo, de manera que respondan mejor a las necesidades y expectativas de los alumnos y del sector productivo. Todos los programas en materia de becas, infraestructura, capacitación y selección de directivos de planteles, contarán con indicadores de evaluación para asegurar una evaluación de acuerdo a las normas establecidas por el CONEVAL.

Las opciones estarán vinculadas al potencial de empleo de las regiones donde habitan los estudiantes. Así, por ejemplo, la especialización en turismo ecológico o sustentabilidad ambiental puede convertirse en una posibilidad de empleo para los jóvenes que viven en zonas rurales o comunidades indígenas, en tanto que las habilidades industriales abrirán oportunidades adicionales a quienes radican en las ciudades.

ESTRATEGIA 13.5 Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.

La estructura y funcionamiento de la educación media superior requieren de una reforma a fondo que favorezca la comunicación entre sus diversas modalidades, así como facilitar que los estudiantes que ingresan a cualquiera de ellas culminen sus estudios. Para ello se promoverán mecanismos de coordinación y regulación que permitan la movilidad de estudiantes entre programas e instituciones, así como la homologación de los diferentes planes de estudio a nivel medio superior, mediante estructuras curriculares coherentes y puentes de comunicación claramente definidos. Se diseñará un modelo que garantice que los alumnos cuenten con un mínimo de capacidades requeridas en este nivel (tronco común) que les permita transitar de una modalidad a otra.

Se promoverá la organización e integración de la oferta de las instituciones de este nivel, para establecer las carreras y especialidades comunes y abrir la posibilidad de combinaciones mediante estructuras modulares que correspondan a sitios de inserción en el mercado laboral. Esto significa lograr una estructura coherente y flexible de la oferta de formación profesional en el nivel medio superior, indispensable para abrir rutas de formación continua.

OBJETIVO 14
Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

El presente Plan busca que las instituciones de educación superior funcionen con mayor equidad en la formación de ciudadanos, profesionales creativos y científicos comprometidos con su país y de competencia internacional. También se buscará que dichas instituciones consoliden grupos de investigación capaces de generar conocimientos de vanguardia que sean útiles para generar desarrollo económico con justicia y equidad. Asimismo, las instituciones de educación superior buscarán fortalecer la identidad de México como nación, enriqueciendo y ampliando las culturas que la nutren con las aportaciones de todos los países.

El propósito es convertir a la educación superior en un verdadero motor para alcanzar mejores niveles de vida, con capacidad para transmitir, generar y aplicar conocimientos y lograr una inserción ventajosa en la emergente economía del conocimiento. Es importante reconocer que la educación superior que se imparte en el país ocupa el lugar 15 de las 33 naciones de América Latina y el Caribe que fueron evaluadas por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por ello será necesario darle un gran impulso a las universidades, tecnológicos y centros de investigación, dotándolos de los apoyos públicos y privados necesarios para impulsar la docencia, la investigación científica, el desarrollo y la innovación tecnológicos, y la extensión y la difusión de la cultura. La UNESCO advierte que sin instituciones de educación superior y de investigación adecuadas, los países en desarrollo no pueden

esperar apropiarse y aplicar los descubrimientos más recientes y, menos todavía, aportar sus propias contribuciones al desarrollo y a la reducción de la brecha que separa estos países de los países desarrollados. La consolidación de la educación superior como un sistema de mayor cobertura, más abierto, diversificado, flexible, articulado y de alta calidad es esencial para el desarrollo de México.

Por ello, se adoptarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 14.1 Crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas.

La presente Administración se ha propuesto elevar la cobertura en educación superior, pasando de un 25% actual a un nivel superior a 30% de los jóvenes de 19 a 23 años en el año 2012. Para ello, se fortalecerá la inversión en infraestructura educativa y se alentará el concurso de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Asimismo, será necesario propiciar un mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructura que ahora no se ocupan adecuadamente. Algunas de estas estrategias exigen un impulso renovado a la descentralización y regionalización de las instituciones de educación superior, así como la utilización de los diversos instrumentos y tecnologías que ofrece la educación a distancia.

ESTRATEGIA 14.2 Flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja.

Se contempla dar impulso a la formación de técnico superior universitario y reforzar la opción que abre la certificación de competencias laborales. Además, se procurará acercar las oportunidades educativas a los grupos y regiones en condición de desventaja. También se ampliará, como en el caso de la educación media superior, el otorgamiento de becas y la operación de los sistemas de apoyo tutoriales, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión de sus estudios de técnico superior universitario o de licenciatura y, en su caso, la continuación al posgrado, cuando sea la opción elegida.

ESTRATEGIA 14.3 Consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior.

Los programas de fortalecimiento institucional y de formación del personal académico de las instituciones de educación superior recibirán un fuerte impulso. Estos programas tendrán componentes individuales, como las becas para realizar estudios de posgrado de buena calidad y posdoctorales. También habrá apoyos de carácter colectivo, como el impulso a la formación y fortalecimiento de cuerpos académicos y la integración de redes de investigación. Se impulsarán políticas flexibles de incentivos que reconozcan la diversidad del sistema de educación superior. Las evaluaciones a los programas de estudio se perfeccionarán, propiciando el apoyo a aquellos que obtengan mejores resultados y propiciando la reducción de la brecha entre éstos y los que necesitan ser fortalecidos. Todo lo anterior se llevará a cabo con respeto a las libertades de investigación y enseñanza, y a la autonomía universitaria.

Se trabajará para articular un sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación, con el fin de fortalecer las prácticas de autoevaluación, evaluación externa de pares, acreditación formal y exámenes nacionales estandarizados a los egresados, las cuales son efectuadas por instancias como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), entre otros. La acreditación de la calidad de la oferta educativa es esencial para mantener el valor social y económico de la educación superior. Con el fortalecimiento de los mecanismos normativos y regulatorios y de aseguramiento de la calidad se detendrá la proliferación de programas que no reúnen los estándares de calidad y limitan la formación de los ciudadanos productivos y competitivos que requiere el país. Adicionalmente, el fortalecimiento de los sistemas de evaluación constituirá una base fundamental para asegurar y generalizar la rendición de cuentas a los estudiantes, padres de familia, empleadores y a la sociedad en general.

ESTRATEGIA 14.4 Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.

Esta estrategia busca elevar la pertinencia de la educación superior y potenciar su impacto en el desarrollo regional y nacional. Para lograrlo, es preciso fortalecer los mecanismos de planeación de la educación superior. En esta tarea será necesario considerar, entre otros aspectos, las condiciones socioeconómicas, las aspiraciones y expectativas de los sectores sociales, así como las necesidades actuales y futuras de las economías regionales para configurar los perfiles de egreso y carreras a impartir. Será necesa-

rio además conformar cuerpos académicos con el perfil adecuado a la oferta educativa. De esta manera, el tránsito hacia la vida profesional será más sencillo y fructífero para los egresados y producirá mayores beneficios para su comunidad.

Se fortalecerán los programas de orientación vocacional y se promoverá el establecimiento de acuerdos entre instituciones educativas y el sector productivo para revisar de manera permanente los programas de estudio, llevar a cabo prácticas profesionales que permitan a los alumnos adquirir experiencia laboral de calidad, reforzar el aprendizaje del aula, identificar los intereses de especialización y, en suma, mejorar sus oportunidades de éxito en su desarrollo profesional.

ESTRATEGIA 14.5 Mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

La educación superior contará con mecanismos estatales y nacionales de planeación, coordinación y gestión capaces de responder de manera integral a sus demandas de desarrollo y consolidación. Será necesario crear nuevas instancias colegiadas que permitan articular y conducir más eficientemente este sistema y propiciar la acción coordinada de las diferentes instituciones, así como asegurar el financiamiento adecuado y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Un objetivo deseable es el de formular una política de Estado en materia de educación superior, la cual considere las modificaciones que se proyectan en la pirámide poblacional, que implicarán cambios importantes en la demanda, donde se espera un desplazamiento de la demanda de educación primaria hacia los niveles de educación media superior y superior.

Grupos prioritarios

3.4 Pueblos y comunidades indígenas

México debe su riqueza cultural y su carácter distintivo como pueblo único en el mundo a la herencia formidable de sus pueblos originarios. Su rico patrimonio en lenguas, arte y cultura convierten a México en una de las naciones latinoamericanas con mayor legado y población indígenas. El profundo carácter mestizo de la nación mexicana sólo puede explicarse por el pasado milenario y el presente enriquecedor de sus pueblos y comunidades indígenas.

Desgraciadamente, los pueblos y comunidades indígenas aún no disfrutan de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; se caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y en una si-

tuación de significativa desventaja. El combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas representa una de las áreas de política pública de mayor relevancia para el desarrollo armónico de México. Es fundamental que las políticas públicas que impulse el Gobierno Federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, tengan un carácter específico en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable para incrementar las capacidades de los pueblos y las comunidades indígenas e inicien, así, un círculo virtuoso de cambio sostenido no sólo por la acción gubernamental, sino también por su propia iniciativa.

El desarrollo de este importante sector de la población requiere del trabajo corresponsable de los actores sociales e institucionales, entre los que destacan: autoridades indígenas y representantes agrarios, organizaciones indígenas productivas, agrupaciones políticas, organismos culturales, organizaciones de defensa de derechos, grupos de mujeres y agrupaciones de defensa del medio ambiente, entre otras; dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos estatales que atienden la problemática de los pueblos indígenas; el Poder Judicial; comisiones de asuntos indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores; comisiones de asuntos indígenas de los congresos locales; organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. La participación de todos es clave para avanzar hacia un renovado proceso de desarrollo a través del impulso y la promoción de políticas sociales culturalmente pertinentes.

Los pueblos y comunidades indígenas de México están conformados por más de 10 millones de personas, hombres y mujeres de todas las edades, que tienen sus propias culturas y sus lenguas, y que viven marginados en muchas localidades urbanas y rurales de nuestro país.

Es necesario reconocer que en muchas de las regiones indígenas prevalece la escasez de empleos, los bajos salarios y las relaciones asimétricas entre población indígena y no indígena que afectan tanto a los procesos productivos como a los de comercialización y, sobre todo, al desarrollo. Junto con ello, la población indígena todavía enfrenta graves rezagos, entre los cuales destacan: desnutrición y deficiencias nutricionales; mortalidad y morbilidad materna e infantil; rezago educativo; inequidad de género y migración.

Distribución de la población indígena

Indicador	2005	
	Total	Indígena
Población total	103,263,388	10,103,571 9.8%
Población en municipios con Alta y Muy alta marginación	17,010,383	6,107,572 35.9%

Fuente: CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI II Conteo de Población y Vivienda, México, 2005. CONAPO, Índice de marginación municipal 2005.

Esta situación económica y social está estrechamente ligada al hecho de que la inversión de recursos públicos en regiones indígenas sigue presentando notables rezagos en comparación con la media nacional. Asimismo, uno de los principales retos que enfrenta la acción institucional para la inversión en regiones indígenas es la dispersión

poblacional y su aislamiento geográfico.

Es claro que el reconocimiento constitucional a los pueblos y comunidades indígenas como sustento de una nación pluricultural todavía no se ha traducido en una acción pública con profundo sentido cultural.

La situación de los 62 pueblos originarios, en materia de derechos indígenas, es no sólo compleja, sino grave en términos del Estado de Derecho. Por una parte, los indígenas enfrentan grandes obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado, especialmente en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil; y por la otra, enfrentan la falta de mecanismos adecuados para que sus autoridades puedan aplicar sus sistemas normativos.

Los graves rezagos de desarrollo que enfrentan los pueblos indígenas en México se refieren, principalmente, a los ámbitos económico, social y humano, cultural, de infraestructura y de ejercicio de sus derechos fundamentales.

Desarrollo económico

Durante los últimos años, la economía indígena se ha diversificado en distintos sectores, sin embargo, la agricultura entre los pueblos indígenas está estrechamente ligada a su modo de vida, en el cual la multiactividad y el policultivo son prácticas productivas que se relacionan con su cultura y tradiciones.

Por otra parte, los trabajadores indígenas se han incorporado en sectores que demandan mano de obra poco calificada y que ofrecen poca seguridad laboral, ya que entre las principales actividades en que se emplean destacan ocupaciones temporales como jornaleros agrícolas, la industria de la construcción y el trabajo doméstico, entre otros.

Este fenómeno se refleja en los ingresos percibidos por la población indígena, que son sumamente bajos, ya que el 80% percibe menos de dos salarios mínimos. Aquí se inserta el trabajo no remunerado, que es el que soporta la producción de autoconsumo. La importancia del trabajo familiar entre los indígenas pone de manifiesto que en este tipo de economías no hay mercado de trabajo consolidado, lo que provoca que la migración sea necesaria para la búsqueda de ingresos monetarios que aseguren su supersupervivencia. Este panorama contrasta con la riqueza de los patrimonios con los que cuentan las comunidades indígenas:

cultural, recursos naturales, agrobiodiversidad y conocimientos tradicionales.

Las mujeres de los pueblos y las comunidades indígenas conforman un sector de la población en el que los niveles de pobreza son más profundos; aunado a lo anterior, un problema fundamental que requiere especial atención es el del trabajo infantil, ya que las actividades que desempeñan niños y jóvenes indígenas como jornaleros o vendedores ambulantes, entre otros, atentan contra sus derechos.

Desarrollo económico		
	2000	
	Total	Indígena
Población ocupada de 12 años o más	33,730,210	3,198,191
Población ocupada que no recibe ingresos o hasta dos salarios mínimos	17,201,178	2,588,063
Porcentaje	51	80.9
Población ocupada en el sector primario	5,338,299	1,402,452
Porcentaje	16.3	43.4
Población ocupada en el sector secundario	9,384,109	704,376
Porcentaje	28.7	21.8
Población ocupada en el sector terciario	17,995,223	1,121,532
Porcentaje	55	34.8

Fuente: CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI XII Censo de Población y Vivienda, México, 2000.

Nota: no existe información actualizada sobre condición de actividad e ingreso para 2005.

El Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas (IDHPI) ayuda a identificar el grado de desigualdad entre la población indígena y la no indígena. El IDH de los pueblos indígenas de México se ubica en 0.7057, a diferencia del IDH de la población no indígena, que es de 0.8304, lo que representa una brecha de casi 15%.

Desarrollo social y humano

En este aspecto, la población indígena todavía enfrenta graves rezagos, entre los que destacan:

a) La desnutrición y las deficiencias nutricionales. La situación nutricional de los indígenas es grave; no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, las formas moderada y severa de desnutrición crónica incluso han mostrado incrementos.

b) Mortalidad y morbilidad. Las deficiencias y los problemas de cobertura, calidad y falta de adecuación de los servicios de salud dan lugar a que no se haya logrado un descenso importante en las tasas de mortalidad materna e infantil, erradicación de enfermedades y prevención de enfermedades endémicas, entre otros.

c) El rezago educativo. Entre la población indígena se observan bajos niveles de logro escolar y altos niveles de monolingüismo, deserción escolar y bajo rendimiento académico. Al respecto, las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir las brechas entre población indígena y no indígena, sobre todo en las tasas de continuidad educativa y rendimiento escolar. Se requiere evaluar la pertinencia de los contenidos educativos en contextos indígenas, además de fortalecer los sistemas medio superior y superior para incrementar el acceso de este sector de la población.

d) Desigualdad de género. Las mujeres indígenas conforman el sector de la población femenina más vulnerable de nuestro país, pues históricamente han sido discriminadas y afectadas por la pobreza, lo que se ha traducido en:

- Menores oportunidades para acceder a la educación, la salud y los mínimos niveles de bienestar.
- Violencia de género, lo que se entrecruza con las condiciones de alta marginación social y económica que, si bien en su mayoría afecta a los pueblos indígenas del país, para el caso de las mujeres indígenas se agudiza. De hecho, con relación a los hombres, un mayor número de mujeres son analfabetas y monolingües Asimismo, sus niveles de escolarización son inferiores, tienen altos niveles de fecundidad y reportan un alto riesgo de muerte por complicaciones derivadas del embarazo, parto y puerperio, así como por cáncer cérvico-uterino.

e) Migración. Cada vez más hombres y mujeres indígenas participan de los flujos migratorios nacionales e internacionales, lo que ha provocado:

- Cambios estructurales en las economías locales y en las formas de organización comunitaria, tanto las de los centros expulsores como las de las localidades receptoras.
- La transformación de las culturas y de las dinámicas familiares indígenas.
- Que los migrantes indígenas estén expuestos cotidianamente a la violación de sus derechos humanos y laborales.

Las características de la población indígena de México anteriormente descritas tienen, como fuente principal, los rezagos que existen para ésta en términos de acceso a las instituciones de seguridad social y, en general, a las instituciones que proveen de los servicios sociales elementales de salud y educación. La siguiente tabla muestra claramente como, del total de población sin acceso a servicios esen-

ciales, una elevada proporción corresponde a los pueblos indígenas.

Desarrollo humano		
	2005	
	Total	Indígena
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	51,402,597	7,094,608
Porcentaje	51.0	72.5
Población analfabeta 15 años o más	5,747,813	1,589,796
Porcentaje	9.2	25.5
Población 6 a 14 años que no asiste a la escuela de	1,022,406	189,381
Porcentaje	5.3	8.5
Población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela	11,747,080	1,382,596
Porcentaje	61.9	70.2

Fuente: CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI XII Censo de Población y Vivienda, México, 2000.

Infraestructura básica

A pesar de que los indicadores en 2005 muestran avances significativos en la dotación del servicio de agua entubada, cobertura de energía eléctrica, servicio de drenaje y disminución del número de viviendas indígenas con piso de tierra, la inversión de recursos públicos en regiones indígenas sigue presentando notables rezagos en comparación con la media nacional, destacando la apertura y consolidación de caminos, puentes e infraestructura de servicios, así como el mejoramiento de las viviendas.

Red de comunicaciones

La comunicación terrestre y las telecomunicaciones son factores determinantes para mejorar las condiciones de vida de los indígenas y para facilitar su

Infraestructura básica		
	2005	
	Total	Indígena
Viviendas particulares sin agua entubada	2,919,379	599,854
Porcentaje	12.2	29.5
Viviendas particulares sin drenaje	3,181,308	904,638
Porcentaje	13.3	44.4
Viviendas particulares que no cuentan con energía eléctrica	811,846	201,600
Porcentaje	3.4	9.9
Viviendas particulares con piso de tierra	2,453,673	773,764
Porcentaje	10.2	38.0

desarrollo. Uno de los principales problemas que enfrentan es su dispersión y aislamiento geográfico. Según información disponible, 2.5 millones de indígenas viven en localidades ubicadas a más de 3 kilómetros de distancia de caminos pavimentados o revestidos.

Es necesario encontrar soluciones para que las localidades pequeñas y con poca población tengan comunicaciones terrestres, pues la relación costo-beneficio que determina la elegibilidad no puede ser el factor que determine las posibilidades de desarrollo de sus habitantes.

Por la falta de vías de comunicación eficientes, las poblaciones indígenas enfrentan problemas de abasto, traslado de alas personas , comercialización de la producción local, acceso a los servicios de salud en caso de emergencia, acceso cotidiano a los servicios educativos y dificultades para que los programas institucionales operen con eficiencia.

Caminos				
	Total	%	Población Total	Población Indígena
Localidades de la Integración territorial 2000, INEGI.	199,391		97,483,412	10,131,350
Localidades a más de 3km de caminos pavimentados y revestidos	86,311	43.29	16,597,827	3,089,671
o Localidades de 40% y más de PI	12,812	14.84	2,753,199	2,545,117
o Localidades con menos de 40% de PI	8,880	10.29	11,371,383	544,554
o Localidades sin PI	64,619	74.87	2,473,245	0
Localidades a menos de 3km de caminos pavimentados y revestidos	113,080	56.71	80,885,585	7,041,679
o Localidades de 40% y más de PI	10,272	9.08	5,309,238	4,349,659
o Localidades con menos de 40% de PI	19,466	17.21	70,808,736	2,692,020
o Localidades sin PI	83,342	73.70	4,767,611	0

Fuente: Cobertura nacional de carreteras con base en IMT, carreteras pavimentadas 2005, e INEGI, carreteras de terracería, 1997. Sistema de indicadores sobre población indígena de México a partir de: INEGI: XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Desarrollo cultural

El patrimonio cultural y la sabiduría indígena no cuentan con protecciones efectivas para su preservación.

Actualmente, se han identificado 23 pueblos indígenas cuyas lenguas están en riesgo de desaparecer. Esta situación se refleja en su reducido número de hablantes, en su dispersión geográfica, en su abandono entre los más jóvenes y en el predominio de hablantes adultos, entre otros factores. El apartado de cultura de este Plan y la estrategia 15.7 de este tema retoman este asunto y ahondan sobre él.

Derechos indígenas

En las últimas dos décadas, México ha vivido una etapa de importantes reformas jurídicas en materia de derechos indígenas; hay 21 entidades federativas que los reconocen, y aunque estos avances legislativos han sido imprescindibles para superar las dificultades que éstos enfrentan en materia de acceso a la justicia del Estado, no son suficientes.

Es importante tener en cuenta que en México las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas no siempre se hacen efectivas y tampoco se observan en los procedimientos judiciales. Los factores que

provocan este problema son diversos: va del desconocimiento de su existencia o contenido, a la velada discriminación, pasando en ocasiones por la falta de normas y de procedimiento para asegurar su observancia.

La falta de respeto a los derechos individuales y sociales de los indígenas, no ósólo son injustos para individuos y grupos, sino que también constituyen un severo obstáculo para su desarrollo integral y sustentable.

En materia de derechos destaca también la poca participación en los procesos electorales, y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral.

De acuerdo con lo establecido en el Apartado B del Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desarrollo integral de los pueblos y las comunidades indígenas implica la acción conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno, a efecto de superar los rezagos educativos y de salud, las inequidades de género y las condiciones adversas de comunicación y desarrollo en que viven.

Objetivo 15

Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.

ESTRATEGIA 15.1 Constituir la atención a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.

Durante la presente Administración se promoverá que todas las dependencias, en sus ámbitos de competencia, se hagan responsables y actúen decididamente para lograr el desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental de los pueblos y comunidades indígenas. Además, se fortalecerán cuantitativa y cualitativamente los programas que lleva a cabo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

ESTRATEGIA 15.2 Consolidar los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, las autoridades y las organizaciones indígenas en el diseño y operación de los programas dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

Son cada vez más los gobiernos estatales y municipales con población indígena los que toman parte activa en las acciones en beneficio de la misma. Con respeto a los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno, se seguirá trabajando en la búsqueda de mecanismos que mejoran la concurrencia de propósitos, recursos y acciones.

La participación de la población indígena en la acción del sector público permitirá aplicar los programas con acciones diferenciadas de conformidad con las particularidades demográficas, geográficas, ambientales, culturales y económicas de los pueblos y comunidades indígenas.

Se fortalecerá aún más la capacidad del Consejo Consultivo de la CDI y su participación en la formulación y evaluación de políticas públicas y de programas dirigidos a los pueblos indígenas.

ESTRATEGIA 15.3 Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.

Se intensificarán de manera significativa los apoyos a proyectos productivos de las comunidades indígenas. Se alentará un contexto favorable mediante la promoción de inversiones en las regiones indígenas para generar condiciones de empleo. Sin una estrategia de este tipo, no será posible reducir la emigración forzada por condiciones económicas.

Una parte importante de esta estrategia será identificar y desarrollar alternativas productivas a la actividad agropecuaria, con base en la valoración de los recursos culturales y naturales aprovechables en la región que habita cada pueblo; es decir, conforme a las vocaciones productivas de cada región, pero también conforme a las vocaciones de cada grupo o persona. Además de recursos financieros, se diseñarán y aplicarán esquemas de capacitación para cada fórmula productiva, de manera que los grupos cuenten con el saber y las capacidades necesarias para el éxito de sus proyectos. De igual forma, se impulsará la realización de inversiones en infraestructura productiva que desemboque en un efecto multiplicador para las comunidades y pueblos indígenas.

Se cuidará que las nuevas fórmulas productivas sean económica, social y ambientalmente sustentables. En conjunto, de lo que se trata es de conservar y capitalizar los activos ambientales y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas para impulsar su desarrollo económico.

Conjuntamente con algunos gobiernos estatales, se diseñarán y pondrán en marcha nuevos mecanismos para que las remesas que envían los migrantes indígenas a sus familias puedan aprovecharse para impulsar proyectos productivos y de infraestructura en las comunidades.

En el caso en que los grupos indígenas se asocien con personas o grupos ajenos a sus comunidades, se cuidará que los primeros tengan una participación justa y reciban los beneficios que les correspondan en proyectos de explotación de sus tierras y otros recursos.

ESTRATEGIA 15.4 Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.

La desnutrición es el rezago más grande de esta población. Considerando lo anterior se impulsará, mediante apoyo financiero y capacitación, el cultivo y consumo de alimentos con alto valor nutritivo.

En el rubro de salud, se continuará fomentando la afiliación al Seguro Popular en zonas rurales con bajos recursos porque representa un adelanto sustancial en la medida en que los servicios se ofrecen a la población abierta. Al mismo tiempo, se dará atención en salud mejorando la infraestructura hospitalaria y de clínicas en lugares donde se puedan atender a un mayor número de comunidades, incluidas las más pequeñas.

Se intensificarán los programas preventivos y educativos para el cuidado de la salud, especialmente los destinados a las mujeres embarazadas, los recién nacidos, los menores de cinco años y las personas de edad avanzada.

En educación se apoyará en forma especial a las familias indígenas para que la población de seis a 14 años pueda asistir a la escuela y para que, después de los 15 años, continúe con su educación mediante becas que permitan la formación de niños y jóvenes sin afectar a la economía familiar. Además, se promoverá el desarrollo de competencias y habilidades específicas para explotar el potencial productivo de cada región.

Para apoyar la educación bilingüe, se aplicarán esquemas que eleven los incentivos para que cada vez más indígenas se preparen como maestros bilingües. Ésta será, sin duda, una de las maneras más eficaces para contribuir al enriquecimiento de las culturas autóctonas y al mejoramiento de su calidad de vida.

ESTRATEGIA 15.5 Fortalecer sustancialmente la infraestructura básica en las regiones indígenas.

Las estrategias mencionadas sobre la construcción y el mejoramiento de caminos rurales, así como las del reordenamiento territorial para lograr una provisión de servicios más eficiente, tendrán como uno de sus principales beneficiarios a los pueblos y comunidades indígenas, que son los grupos sociales con mayor dispersión demográfica e incomunicación.

La estrategia regional de caminos implica el diseño de un plan de pavimentación y modernización de ejes troncales acordes con la dinámica regional social y productiva a la que se aspira. Complementariamente, se avanzará en la instalación de sistemas de telecomunicaciones, desde los básicos hasta los de tecnología avanzada.

Se continuará con los programas de mejora de la vivienda indígena, con acciones como los pisos firmes, las estufas tipo Lorena, los huertos de traspatio, entre otras, además de la provisión de energía eléctrica, agua potable, drenaje y opciones de tratamiento de aguas.

ESTRATEGIA 15.6 Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado.

Esta estrategia implica trabajar conjuntamente con los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno para que el acceso de los indígenas a la justicia, sobre todo en los asuntos penales, agrarios, laborales, civiles y mercantiles, se dé en términos equitativos y justos, es decir, asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura, y conforme al mandato constitucional.

En todos los programas de gobierno con acciones orientadas al bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, se reconocerán y respetarán sus costumbres, sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, sin que se contravengan preceptos constitucionales y legales comunes a todos los mexicanos.

Promover el reconocimiento jurídico de las formas de organización y sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de las disposiciones constitucionales y de los acuerdos internacionales en la materia.

ESTRATEGIA 15.7 Promover y apoyar las manifestaciones de las culturas indígenas, así como su estudio, difusión y divulgación.

Las culturas indígenas son, sin duda, uno de los activos más valiosos del patrimonio de la nación. Lo son como huella de nuestro origen más remoto, y fundamentalmente como culturas vivas, actuales y futuras.

Se buscará impulsar programas de difusión e información para eliminar la discriminación social contra este sector de la población mexicana. Asimismo, se respaldará la investigación, registro, rescate, protección, preservación, difusión y divulgación de su patrimonio cultural.

Se fortalecerán los apoyos financieros para proyectos de tipo cultural que involucren todas sus manifestaciones: sus lenguas, indumentaria, fiestas, ritos, danzas, cantos, música de banda, lugares sagrados, cosmovisiones, artes plásticas, gastronomía.

3.5 Igualdad entre mujeres y hombres

Durante la mayor parte del siglo XX se fue transformando el papel de la mujer en la sociedad mexicana. Las mujeres comen-

zaron a participar activamente en áreas de desempeño laboral y profesional en las que no habían incursionado. Pero ni las leyes, ni las convenciones sociales, ni la sociedad en general reconocieron debidamente el papel fundamental que la mujer empezaba a desempeñar cada vez más destacadamente. Muchas mujeres empezaron a cumplir un doble papel en el espacio vital de la sociedad mexicana: como madres al frente de las necesidades de sus hijos y como proveedoras de sus hogares, en conjunción con sus maridos o sin ellos.

Las mujeres tienen amplias responsabilidades, empezando por las que asumen tanto en la familia como cada vez más en todos los ámbitos de la vida social. La discriminación y los obstáculos al desarrollo de las mujeres han estado tan presentes a lo largo de la historia, que su esfuerzo, su tenacidad y su capacidad para superarlos representan un gran ejemplo y han sido un factor importante para el desarrollo de la nación.

Por ello, es tiempo de afirmar clara y distintamente que la mujer mexicana tiene un papel central en el proceso social del Desarrollo Humano Sustentable; esto quiere decir que, al participar activamente en diferentes esferas de la vida como lo hace hoy en día, comparte generosamente todo su tiempo y esfuerzo con la familia y con su comunidad. A partir de ello es posible que los hijos se formen y se desarrollen, así como también es posible que el trabajo, la política y la cultura prosperen en la vida social del país.

Es doblemente injusto, por lo tanto, que las mujeres sigan sufriendo desigualdad, discri-

minación, violencia y maltrato. Es necesario que sociedad y gobierno asuman la obligación de terminar con esta situación y lograr la igualdad efectiva entre los géneros. Sin duda alguna, la sociedad mexicana sólo se humanizará plenamente en la medida en que mujeres y hombres actúen y decidan libre y responsablemente en todos los ámbitos de la vida, desde la esfera familiar hasta las esferas laboral y pública.

Es por eso que el Gobierno de la República se compromete a promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discrimi-

nación, así como una auténtica cultura de la igualdad. Este último tipo de acciones se llevan a cabo para promover la igualdad que actualmente no existe en México. Asimismo, el gobierno participará activamente en la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas. Es bajo esta inteligencia que se incorpora la perspectiva de género de manera transversal en cada uno de los ejes que conforman el presente Plan.

Objetivo 16
Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Es todavía mucho lo que pueden hacer las políticas públicas para contribuir a un avance significativo en la igualdad entre mujeres y hombres. Propiciar la suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad para ampliar este margen de acción, de manera que alcance a más personas y regiones, es el sentido de las estrategias siguientes:

ESTRATEGIA 16.1 Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.

Como un primer paso para lograr la equidad entre mujeres y hombres, los tres órdenes de gobierno han firmado un acuerdo mediante el cual se comprometen a asumir el principio de igualdad como eje rector de sus planes y acciones.

De esta forma, se busca crear las condiciones para que todas las personas tengan las mismas oportunidades de desarrollar su potencial y se conviertan en artífices de su propio bienestar.

Para ello, se generarán canales permanentes de consulta, participación, seguimiento y rendición de cuentas, con el propósito de propiciar la igualdad entre los géneros. El primer paso es garantizar la igualdad en el acceso a los servicios de salud y educativos, a la vivienda, al desarrollo sustentable, al empleo bien remunerado y el derecho a una vida libre de violencia.

ESTRATEGIA 16.2. Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género.

Para cumplir esta estrategia se deberán impulsar acciones orientadas a crear una nueva cultura en la que, desde el seno familiar, se otorgue el mismo valor a las mujeres y a los hombres. Se promoverá la erradicación de las prácticas discriminatorias hacia las mujeres, por

las que desde la niñez se les asigna un papel de inferioridad y subordinación en todas las esferas de la vida cotidiana. Se trata de que a partir de la infancia los niños y las niñas aprendan que tienen los mismos derechos y que ellos tienen las mismas capacidades y obligaciones para realizar tareas domésticas que tradicionalmente se han reservado a las mujeres.

Se fortalecerán las instituciones públicas y se respaldará a las privadas que apoyan a las mujeres que sufren violencia en cualquiera de sus manifestaciones, y que tienen como propósito eliminar esta práctica que afecta la integridad y la dignidad femeninas.

ESTRATEGIA 16.3. Implementar acciones para elevar la inscripción de niñas en las escuelas y asegurar su permanencia en éstas.

Con base en los diversos programas de apoyo al fortalecimiento de capacidades entre la población en desventaja, se fomentará que todas las niñas y adolescentes asistan a la escuela, pero que además puedan terminar sus estudios sin interrupciones y conforme a sus vocaciones.

Se apoyará a las familias para que las mujeres tengan las mismas oportunidades de superación que los hombres y se pondrá especial énfasis en promover su acceso a la educación media superior y superior.

ESTRATEGIA 16.4. Promover una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas.

Muchas de las enfermedades que provocan la muerte en mujeres –como el cáncer cérvico-uterino y el cáncer de mama, que ocasionan la tercera parte de las defunciones– se pueden prevenir si se detectan a tiempo. Se fortalecerán las acciones y campañas que fomentan la cultura de la prevención, mediante la realización de exámenes y consultas médicas periódicas. Las Caravanas de la Salud serán uno de los instrumentos utilizados para facilitar la atención a las mujeres que viven en las comunidades más alejadas.

Las mujeres que no estén afiliadas a alguna institución de salud y se encuentren afectadas

por alguna enfermedad cuyo tratamiento tenga un costo muy elevado, podrán recibir apoyo del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Esto les garantizará una atención de calidad sin menoscabo de su patrimonio.

ESTRATEGIA 16.5 Combatir la discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral.

Para fortalecer la igualdad de oportunidades laborales, se garantizará la aplicación de las leyes que ya existen y se promoverá la actualización de las que aún lo necesitan, para asegurar que el embarazo y la maternidad no sean impedimento para obtener o conservar un empleo; para que, a trabajo igual, el pago sea igual, trátese de mujeres o de hombres, y desde luego para terminar con las prácticas de discriminación y acoso que con frecuencia padecen las mujeres.

ESTRATEGIA 16.6. Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles.

Está en marcha el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para facilitar a las mamás el desempeño en su trabajo, sabiendo que sus hijos menores están bien cuidados. El programa ayuda por igual a las mamás que tienen un empleo y a señoras que tienen un lugar adecuado para instalar una pequeña guardería, en la que puedan atender a 15 o 20 niños. Con frecuencia son señoras cuyos hijos ya no viven con ellas, por lo que cuentan con espacio suficiente para una empresa de este tipo, además de que poseen la experiencia y el conocimiento necesarios para llevarla a cabo.

A quienes desean prestar este servicio se les apoyará económicamente con un préstamo para que arreglen su casa, pongan un baño limpio para los niños, separen la operación de la estancia del acceso a la cocina y a las actividades diarias de su familia, y que la equipen con el mobiliario necesario y otros materiales. Asimismo, se les ofrecerá capacitación y asistencia técnica para operar la estancia con seguridad física y psicológica.

A las mamás que requieren un lugar donde dejar a sus hijos menores, o a los dos padres cuando ambos trabajan, o al papá cuando está sólo, se les apoyará, después de un estudio socioeconómico, con una cuota de hasta 700 pesos mensuales por niño para que paguen la estancia, y puedan elegir la estancia que más sea de su agrado.

De manera complementaria, se promoverán reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos.

ESTRATEGIA 16.7. Dar especial atención a las mujeres en pobreza.

Se enfocarán acciones y recursos con el propósito de que las mujeres que viven en las zonas con mayor atraso social tengan mejores oportunidades de acceso a la educación, la salud y la vivienda. Asimismo, se impulsarán proyectos que les permitan detonar sus propias capacidades para el trabajo.

Se promoverán facilidades para que las mujeres puedan hacerse de un patrimonio propio mediante el acceso a créditos con tasas preferenciales, ya sea para la adquisición o mejoramiento de viviendas, o para emprender negocios con los cuales puedan mejorar sus ingresos.

ESTRATEGIA 16.8. Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer.

Entre la población en condiciones de pobreza, las mujeres tienen todavía menos oportunidades que los hombres. Sufren discriminación y, con mucha frecuencia, son víctimas de violencia dentro y fuera de sus familias. Por eso, se dará preferencia a las mujeres en todos los programas contra la pobreza y en favor de la igualdad de oportunidades.

Se adoptarán medidas para que las mujeres reciban un poco más que los varones, con el fin de acelerar la eliminación de disparidades en el acceso a servicios públicos.

ESTRATEGIA 16.9 Promover la participación política de la mujer.

Si bien las mujeres han elevado su participación política, sobre todo en la gestoría de obras y servicios para sus localidades, muchos espacios de decisión siguen acaparados por los hombres. Para la realización de esta estrategia se propondrán mecanismos de operación en las instituciones públicas que permitan a las mujeres participar en condiciones de igualdad con los hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas.

3.6 Grupos vulnerables

Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.

Objetivo 17

Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

ESTRATEGIA 17.1 Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables.

Se fortalecerá la concertación para el desarrollo de programas y proyectos entre el

gobierno y los grupos de la sociedad civil cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de los sectores de población más vulnerables. Se dará prioridad a aquéllos que contribuyan al desarrollo de capacidades de las personas y se llevará a cabo una evaluación y seguimiento oportunos que garanticen la ejecución correcta y eficiente de los recursos.

ESTRATEGIA 17.2 Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vulnerables.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se estima que cuando menos el 10% de los mexicanos vive con alguna discapacidad física, mental o sensorial. Por esta razón se promoverá la incorporación de las personas con discapacidad a los diferentes programas sociales que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno. Se fortalecerá la coordinación de la Administración Pública Federal con los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de brindar un apoyo lo más integral posible y descartando la posibilidad de incurrir en duplicidades de atención.

ESTRATEGIA 17.3 Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza.

Mediante esta estrategia, se otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes.

ESTRATEGIA 17.4 Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad.

Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva.

Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto del

desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.

ESTRATEGIA 17.5 Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle.

Los niños y adolescentes que viven en la calle han sido, por lo común, arrojados de sus hogares por la violencia y el abuso de que han sido objeto, al grado de preferir dormir a la intemperie, en una casa abandonada o incluso en el drenaje. Son niños y jóvenes con mayor riesgo de caer en alguna adicción.

Si bien la desintegración o disfuncionalidad familiar no es privativa de las familias en condición de pobreza, la responsabilidad del Estado es mayor hacia estos grupos vulnerables.

El apoyo a niños y jóvenes en situación de calle es muy difícil, pero existen métodos nuevos con enfoques integrales en los que se trata a los niños y adolescentes y también a sus familias. Se alentará la adopción de estos métodos en las instituciones cuya misión es atender a estos niños y jóvenes, tanto para los que trabajan o viven en la calle como para quienes estén en riesgo de caer en esa situación.

Por otra parte, los niños y adolescentes que trabajan en la calle sin haber dejado sus hogares, con frecuencia son también blanco de violencia y, cuando éste no es el caso, lo más probable es que hayan abandonado su educación escolar. Los esfuerzos se dirigirán a identificar a quienes se encuentran en riesgo de calle para reincorporarlos al sistema escolar con una beca; previamente se les dará el apoyo necesario para actualizarlos, de modo que no vuelvan a sufrir un rechazo que los aleje otra vez de las aulas.

ESTRATEGIA 17.6 Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia.

Se implementarán acciones diferenciadas según tipos de discapacidad, que permitan a las personas tener un mayor acceso a los servicios educativos y de salud, así como oportunidades de recreación y de inserción en el mercado laboral. Es fundamental incluir a las personas con discapacidad en el diseño de políticas públicas.

Asimismo, se estructurará un proceso de armonización legislativa y programática a fin de que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tenga una mejor oportunidad de implantación en el país para beneficio de este colectivo y de la sociedad mexicana.

Se realizará un diagnóstico nacional (censo) sobre las personas con discapacidad y sus familias para conocer cuántos son, qué edad tienen, qué discapacidad tienen, en dónde viven, qué tipo de servicios reciben, con la finalidad de poner en marcha programas nacionales y estatales que les brinden mejores oportunidades de desarrollo personal, familiar y social.

Para garantizar que la población con necesidades educativas especiales vinculadas a la

discapacidad y los sobresalientes accedan a servicios de calidad que propicien su inclusión social y su desarrollo pleno, se promoverán acciones que favorezcan la prevención de la discapacidad y la articulación de las iniciativas públicas y privadas en materia de servicios de educación especial e integración educativa.

También se fortalecerá el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, mediante un sistema de salud integral e incluyente que promueva y vigile sus derechos y que procure la difusión de la salud sexual y reproductiva.

Se promoverá la construcción de viviendas con las adaptaciones necesarias, se intensificará el mismo tipo de acciones respecto a la infraestructura urbana y en las instalaciones escolares y de salud. Además, se fortalecerá la política de estímulos fiscales para las empresas que ofrezcan oportunidades de empleo a personas con alguna discapacidad.

La imposibilidad de usar el transporte público adaptado con facilidad y seguridad impide que las personas con discapacidad puedan desarrollar todo tipo de actividades fuera de su entrono inmediato. Por ello, se debe incrementar la accesibilidad física de las personas con discapacidad para que transiten y usen fácilmente los espacios urbanos, así como desarrollar una infraestructura urbana adecuada a sus necesidades y, con la seguridad de un salario, fortalecer la autoestima y facilitar la independencia de estas personas que actualmente enfrentan diferentes formas de discriminación.

De igual forma, una labor complementaria será promover la realización de investigaciones y la capacitación de profesionales y servidores públicos encargados de planeación urbana, para el desarrollo de espacios públicos y vivienda con las consideraciones especiales que necesitan las personas con discapacidad. Crear incentivos fiscales para quienes remodelen inmuebles con fines de accesibilidad, así como promover la inclusión de normatividad para la señalización y atención de personas con discapacidad en planes de siniestro y evacuación.

Otro aspecto impostergable es hacer viable la comunicación entre las personas con discapacidad y el resto de la población, mediante la instalación de sistemas uniformes de alarma, atención e información accesibles.

Cabe señalar que se dará preferencia a la atención de personas con discapacidad en situación de pobreza.

ESTRATEGIA 17.7 Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad a los servicios de estimulación temprana y rehabilitación.

En el caso de los niños, se establecerán protocolos en las instituciones de salud para que personal bien preparado pueda detectar oportunamente las discapacidades para su debida atención y rehabilitación temprana.

ESTRATEGIA 17.8 Procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección.

Sin que el Estado descuide sus responsabilidades y obligaciones con las personas en condiciones de vulnerabilidad, se promoverá su atención por organizaciones de la propia sociedad civil.

ESTRATEGIA 17.9 Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia.

Se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable en el campo y las ciudades: personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle, adultos mayores de 70 años en desamparo. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además

de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.

3.7 Familia, niños y jóvenes

Una de las grandes riquezas humanas y sociales de la cultura mexicana es precisamente el valor de la familia. El desarrollo de México no se puede entender sin el papel central que ha jugado ésta como institución básica en la formación y realización de los individuos. Sin embargo, a lo largo del proceso de modernización de la nación, las familias mexicanas se han adaptado a condiciones sociales cambiantes, soportando en gran medida el peso de la transformación; muchas se han separado o han tenido que abrigar en su seno nuevos miembros para sobrevivir.

La centralidad de la familia en el proceso del desarrollo humano plantea la necesidad de impulsar acciones que ayuden a consolidar los procesos de formación y de realización que se verifican en su interior. Muchas familias

requieren de apoyo especial para salir adelante y cumplir así su función de formación educativa, de formación en valores y de cuidado de la salud, entre otras. Las políticas de fortalecimiento familiar tendrán entonces un efecto múltiple positivo en cada uno de sus miembros, especialmente en los niños y niñas, así como en los jóvenes.

Precisamente porque la familia ha de cumplir cabalmente su papel central en la formación y la realización de las personas, las políticas públicas en la perspectiva de la igualdad de oportunidades deben fortalecerse transversalmente. Sin lugar a dudas, es posible apoyar a las familias vulnerables y a las familias en general desde una serie de puntos de partida de política pública en diferentes dependencias de la Administración Pública Federal. Ello ha de contribuir directamente en el proceso de Desarrollo Humano Sustentable, mejorando las perspectivas de desarrollo humano de adultos, jóvenes, niños y niñas.

Actualmente, los jóvenes de México viven una etapa de retos y cambios en la que demandan condiciones necesarias para su desarrollo integral. Para ello es necesario fortalecer cada una de las etapas de su proceso formativo de manera que los jóvenes se perfilen hacia la realización de sus metas personales logrando con ello bases sólidas para su pleno desarrollo personal y social. Este sector poblacional constituye el motor para el crecimiento y desarrollo económico y humano del país.

Debido a sus características y necesidades, el compromiso con la población juvenil de México es diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación.

En la perspectiva del desarrollo humano desde temprana edad, las niñas y los niños tienen derechos humanos básicos que deben cumplirse. Estos derechos son fundamentalmente los siguientes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

Los cuatro principios fundamentales de la Convención de los Derechos Humanos de los Niños son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto de los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

Los niños tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos, pero como son especialmente vulnerables, es necesario que tengan derechos concretos que

reconozcan su necesidad de recibir una protección especial. Los niños no son la propiedad de sus familias ni tampoco son objetos indefensos de la caridad. Son seres humanos y son también los titulares de sus propios derechos.

La Convención ofrece una visión del niño como un individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo. Al reconocer los derechos de la infancia de esta manera, la Convención se centra firmemente en todos los aspectos de la vida y el desarrollo del niño.

A pesar de la existencia de toda esta serie de derechos, los niños sufren a causa de la pobreza, la falta de hogar, los malos tratos, el abandono, las enfermedades que se pueden prevenir, la desigualdad en el acceso a la educación y la existencia de sistemas de justicia que no reconocen sus necesidades especiales. Estos son problemas que ocurren tanto en los países industrializados como en aquéllos que se encuentran en desarrollo.

El reto que ahora enfrenta la sociedad mexicana es el de brindar oportunidades no sólo a los individuos, sino a la familia, impulsar un desarrollo integral, fomentar el valor de la familia y promover habilidades emocionales y de comunicación. La familia será así beneficiaria y aliada para la prevención y la superación de la vulnerabilidad no sólo ante la pobreza, la inseguridad, entre otros, sino también ante la ruptura y las debilidades que enfrenta la sociedad mexicana.

En México hay 22,790,188 hogares familiares[1], lo que representa que más del 95% de las personas viven con alguien de su familia. Ello da cuenta de la centralidad de ésta en la comunidad.

Las perspectivas de la sociedad misma acerca de la familia son una dimensión de ésta como valor social. Por una parte, la familia es lo más importante para 9 de cada 10 personas, y en 2 de cada 3 casos, se ayudan entre parientes; por otra, la convivencia se hace cada vez más difícil, lo que se refleja en un alto índice de violencia doméstica (1 de cada 4 hogares), en abandono y ruptura familiar. Se observa una disminución en los matrimonios y un aumento en los divorcios. Estos factores restan oportunidades y desarrollo y exponen a los miembros de la familia a una mayor vulnerabilidad.

En la convivencia cotidiana, una quinta parte de los adultos nos dice que no hay "muestras de cariño" en su hogar, mientras que en un 51.4% hay "gritos, imposición" (40.3%) o "problemas permanentes" (22.5%)[2].

La población de jóvenes (de 18 a 29 años) es de 21 millones, según el II Conteo de Población y Vivienda de INEGI de 2005, lo que representa cerca del 20% de la población total del país.

Según estimaciones, la población de jóvenes alcanzará su máximo histórico en el año 2011. Ello implica que la magnitud de este grupo social llegará a 21.5 millones de personas, y a partir de ese momento comenzará a reducir su tamaño, fundamentalmente

1 INEGI. Conteo 2005
2 Idem

debido al gradual envejecimiento de la población, hasta alcanzar 17 millones en 2030 (13.6% del total) y 15 millones en 2050 (11.8% del total)[3] .

Según la Encuesta Nacional de Juventud 2005, los jóvenes de entre 18 y 29 años realizan principalmente actividades de estudio y/o trabajo, siendo más común que los de 18 a los 24 años se dediquen solamente al estudio, y los de los 25 a los 29 años, solamente al trabajo. En ambos casos hay también alrededor de un 30% que no estudia ni trabaja. Asimismo, los varones tienen mayor escolaridad que las mujeres.

Un 37.5% de los jóvenes abandonan los estudios entre los 15 y los 17 años, seguido de los jóvenes entre 18 y 20 años, con un 25.6%, y en tercer lugar los de 12 a 14 años, con un 21.8%, siendo el primer motivo de abandono de los estudios la necesidad trabajar, en un 42.4% de los casos.

Más de la mitad de los jóvenes (10.9 millones) son económicamente activos, y representan el 23% de la población trabajadora del país.. Según la Encuesta Nacional de Empleo 2004, alrededor del 53% de los jóvenes labora en el sector informal de la economía o en actividades ligadas al sector servicios.

En la adolescencia y la juventud se registran las tasas de desempleo abierto más elevadas, con un 5.4%. Esto da pie a que el 16.8% de los jóvenes señalara que ha pensado en migrar a los Estados Unidos.

El rango de edad del primer embarazo de las jóvenes se concentra fundamentalmente entre los 18 y los 20 años, con 14.5%, seguido de quienes tenían menos de 18 años, con 26.8%, entre los 21 y 23 años, son 20.7%, y más de 23 años, 10%. Los jóvenes unidos o casados representan sólo 23.9% del total, y quienes alguna vez han estado unidos conforman el 2.4%.

En cuanto a los problemas que enfrentan los jóvenes, las drogas y el alcohol ocupan el primer lugar, en un 74.4% de los hombres y un 67.4% de las mujeres. En segundo lugar consideran la falta de trabajo, y en tercera, los problemas de la nación.

En México, las personas entre 5 y 17 años que se encuentran estudiando son 27,701,373, y en ese mismo rango de edad no estudian 534,197. Las niñas, niños y adolescentes que viven en hogares nucleares son 26,694,189, y en hogares extensos 10,457,683. Las adolescentes (12 a 17 años) que tienen al menos un hijo son 869,074; es decir el 2.29%.

3 SEGOB -CONAPO. Comunicado de prensa 34 /06. (11 de agosto de 2006) p. 1

Objetivo 18

Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.

ESTRATEGIA 18.1 Impulsar el fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como a instituciones públicas y privadas que proporcionen servicios asistenciales a población vulnerable, estableciendo los enlaces requeridos conforme a la normatividad vigente, a efecto de brindarles la asistencia social, jurídica y de gestión administrativa que sea necesaria y proporcionar el tratamiento adecuado a los problemas que se enfrentan en materia familiar.

Es importante ofrecer servicios de apoyo y orientación social y jurídica a las familias, buscando que los conflictos de intereses familiares se diriman en cordialidad y tiendan a la obtención de acuerdos que beneficien a las parejas involucradas, y a la vez se evite que los menores sufran daños que alteren su desarrollo psicosocial.

ESTRATEGIA 18.2 Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.

El apoyo a la dieta de familias en situaciones de desamparo, a través de un apoyo alimentario directo, es una herramienta fundamental para propiciar el desarrollo de habilidades y conocimientos para el mejoramiento sostenible de sus condiciones de desamparo.

ESTRATEGIA 18.3 Desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar.

Toda la generación nueva de información y análisis acerca de las familias mexicanas es susceptible de contribuir a la formación de nuevos indicadores de efectividad de las políticas públicas que se están implementando. A su vez, la evaluación de políticas ha de permitir el mejoramiento de éstas sobre nuevas definiciones y diseños de acción pública.

ESTRATEGIA 18.4 Asignar recursos específicos para la aplicación de una perspectiva familiar.

En la medida en que se vaya avanzando en materia familiar, se irá considerando la pertinencia y la necesidad de asignar más recursos a las políticas de familia. No sólo se tendrán nuevas políticas, sino mejores impactos de éstas sobre la población beneficiada.

Objetivo 19

Instrumentar políticas públi-

cas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

ESTRATEGIA 19.1 Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad.

El fortalecimiento de la familia contribuye directamente al bienestar juvenil y a su integración en la sociedad. El bienestar juvenil aglutina diversos aspectos de la vida de las personas que van desde la salud física y mental, la existencia de las condiciones de vida digna, hasta la disponibilidad de tiempo y espacio para el desarrollo de la creatividad y el sano esparcimiento, todo ello en un clima de respeto a la identidad personal y a la diversidad. El desarrollo integral de los jóvenes plantea como premisa fundamental la inclusión de quienes, por situaciones diversas tales como características físicas, geográficas, económicas, de género, entre otras, requieren de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.

ESTRATEGIA 19.2 Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad.

Todo esto con el fin de incorporar a los jóvenes en el desarrollo productivo y tecnológico del país para mejorar su calidad de vida, haciendo especial énfasis en la promoción de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad económica y social.

ESTRATEGIA 19.3 Edificar una cultura cívico-democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.

Se sumarán así a la sociedad jóvenes tolerantes, plurales, conscientes de sus derechos y responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, con su entorno y consigo mismos.

Objetivo 20

Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

ESTRATEGIA 20.1 Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

Los programas alimentarios generan beneficios sostenibles para la sociedad, ayudan a superar las condiciones de vulnerabilidad de la población y propician circunstancias para el desarrollo familiar integral.

ESTRATEGIA 20.2 Impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil.

Es necesario prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que enfrentan las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección familiar e infantil.

ESTRATEGIA 20.3 Promover la instalación de los comités de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando.

ESTRATEGIA 20.4 Desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar.

Cultura y esparcimiento

3.8 Cultura, arte, recreación y deporte

México es una nación orgullosa de la riqueza milenaria de una cultura que se ha manifestado en muy diversas formas a lo largo de la historia. Hoy, los mexicanos tienen un horizonte formidable de retos y logros y un pasado glorioso al cual volver la mirada. El futuro sólo tiene sentido en función de ese pasado y de un presente que debe asumirse con pasión y orgullo para engrandecer a la patria, dignificando el destino de cada mexicana y de cada mexicano.La cultura de México es la suma de lo mejor del pasado y del presente. Es la voz viva de un pueblo; es el colorido de expresiones que distinguen al país en el mundo. Por ello, el Gobierno de la República considera que fortalecer nuestras manifestaciones culturales es fortalecer a México, y este mismo razonamiento se aplica al arte, el deporte y la recreación. Lamentablemente, las brechas existentes en la sociedad mexicana impiden que gran parte de la población tenga

acceso a estos aspectos esenciales del desarrollo humano, por lo que este Plan incluye estrategias y líneas de acción para revertir esta situación.

El Gobierno de la República prestará especial atención a las políticas públicas que inciden en el arte, la cultura, el deporte y la recreación, al considerarlas actividades centrales para la salud y vitalidad de la sociedad. Se realizarán esfuerzos importantes por ampliar el alcance y la profundidad de la acción pública en materia de cultura y arte. Igualmente, se fortalecerán las diversas formas de recreación sana y edificantepara que sean accesibles a más mexicanos. Se impulsará también la práctica del deporte en sus diversas manifestaciones para que más mexicanos se ejerciten y se superen a si mismos en disciplinas físicas que los conviertan en ejemplo y orgullo de su comunidad y de la nación.

Objetivo 21

Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.

Se avanzará en el cumplimiento de este objetivo mediante las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 21.1 Impulsar la apreciación, reconocimiento y disfrute del arte y las manifestaciones culturales por parte de la población.

La política cultural del Gobierno de la República ofrecerá y alentará una oferta amplia de manifestaciones culturales y artísticas, tanto de las expresiones nacionales como del arte y la cultura universales, que promueva la particpación de toda la población no sólo como espectadores sino también como practicantes. De este modo se consolidarán y ampliarán los públicos existentes y se logrará además que la población en general asocie más el disfrute del tiempo libre a manifestaciones artísticas y culturales como componente indispensable de su desarrollo humano y social.

Para lograr estos propósitos, un complemento importante será el fortalecimiento de la educación artística profesional y la promoción de distintas modalidades de cursos y talleres de apreciación en todas las disciplinas artísticas, enfocadas principalmente a los

sectores de la población con menor acceso a estas manifestaciones.

En todas las líneas de acción de la política cultural, se solicitarán solicitarán y tomarán en cuenta la opinión y las propuestas de la comunidad artística e intelectual de México.

De igual forma, se fortalecerán la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en el sistema educativo. Para ello será necesario complementar la estrategia, de prolongar el horario de permanencia de niños y jóvenes en las escuelas.

Una parte considerable de la inversión en infraestructura cultural será destinada a programas de mantenimiento y renovación de los espacios y servicios que ahora funcionan, pues ésta es una demanda reiterada de comunidades que han visto deteriorarse las instalaciones culturales de las que disponen. La conservación, la renovación y el mantenimiento de la infraestructura para la actividad cultural en todos los órdenes será una prioridad para la presente administración.

Se dará continuidad al estímulo y a la producción cultural y artística tanto de creadores y grupos independientes como de comunidades y medios públicos de comunicación.

Se fortalecerán los programas de difusión cultural entre grupos y sectores de la población que por distintas causas han permanecido lejos de las manifestaciones culturales y artísticas,insistiendo en el carácter recreativo y placentero del arte y la cultura.

En concordancia con el apartado de pueblos y comunidades indígenas de este Plan, una de las principales líneas de acción será la ampliación de los medios de difusión de las culturas y el arte indígenas. La diversidad cultural de México no sólo requiere reconocimiento, sino también de una decidida promoción, en especial entre niños y jóvenes, pues es una de las fortalezas de la nación.

Unir las capacidades de dependencias gubernamentales educativas y culturales con las representaciones de México en el exterior es fundamental para intensificar la difusión de la riqueza cultural y artística de manera sistematizada y planificada, como una verdadera política de Estado. El intercambio cultural es, sin duda, uno de los principales elementos de conocimiento, aceptación y respeto entre las naciones. Se dará un impulso especial al intercambio cultural con los pueblos de América Latina y el Caribe.

El fomento del turismo cultural será un instrumento detonador del desarrollo regional.Ésa será una de las formas de unir esfuerzos con el sector privado para generar financiamiento, fuentes de empleo, difusión y, desde luego, protección para el patrimonio cultural.

Una línea de acción prioritaria en la política cultural del Gobierno de la República será el respaldo a las distintas manifestaciones de la cultura y el arte populares: artes plásticas, escénicas y literarias, y sus manifestaciones actuales como fotografía, video y las opciones en Internet. Especial relevancia tiene el impulso a la creación y exhibición cinematográficas, por ser la creación fílmica una expresión de la identidad y la idiosincrasia nacionales que día a día obtiene mayor prestigio en el país y en el extranjero.

Con el fin de dar sustento sólido a los esfuerzos de registro y preservación del patrimonio cultural y artístico, se respaldará el estudio y la investigación de la cultura y el arte nacionales, así como las instituciones de educación en estos campos para atender con suficiencia la demanda de formación, especialización y estudios avanzados en las distintas disciplinas.

Se promoverá que en las instituciones federales y locales se adapten los espacios culturales para su disfrute por las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Un programa cultural al que debe darse un impulso sustancial es el de fomento a la lectura. Los libros seguirán siendo la mejor fuente de conocimiento y recreación. Para dar a este programa la proyección que amerita, será necesaria la participación del conjunto de sectores

que participan en la educación y la cultura: los profesores, intelectuales, artistas, servidores públicos de las instituciones culturales y artísticas, organizaciones de la sociedad civil, así como de las autoridades escolares, las instituciones de educación superior y la iniciativa privada. Promover la lectura es hoy una responsabilidad compartida de gobierno y sociedad, por lo que se promoverá un uso intensivo de las bibliotecas públicas y se diseñarán fórmulas para fomentar esta actividad en las zonas rurales.

ESTRATEGIA 21.2 Apoyar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, para que la educación artística y los bienes y servicios culturales alcancen a un mayor número de mexicanos.

Se promoverá el diálogo intercultural entre regiones, grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas. Para ello es necesaria la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de encontrar conjuntamente, y en comunicación con las diversas comunidades artísticas y culturales, formas de desarrollo e intercambio cultural entre entidades federativas y municipios, apoyados por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y sus instituciones sectorizadas.

ESTRATEGIA 21.3 Realizar un extenso programa cultural con motivo del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución que aliente la participación de artistas, intelectuales, científicos, instituciones culturales y educativas de toda la nación.

Este programa incluirá la difusión y la divulgación de la historia de México, la reflexión sobre lo que se ha alcanzado como nación y sobre aquello que habrá de lograrse para las siguientes generaciones. Para ello se realizarán actividades en el ámbito académico, espectáculos y exposiciones, celebraciones, renovación y conservación de infraestructura cultural en recintos, escuelas y monumentos, así como en divulgación y promoción, sin descuidar la presencia internacional en México de manifestaciones artísticas específicas.

Objetivo 22
Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.

ESTRATEGIA 22.1 Promover la apertura y operación de espacios de entretenimiento sano, en los que distintos grupos sociales y de edad encuentren actividades atractivas para su entretenimiento y recreación de acuerdo con gustos compartidos, para el uso de su tiempo libre.

Una característica de las sociedades abiertas es contar con ofertas amplias para la recreación y el entretenimiento, por lo que será importante impulsar el crecimiento de la oferta cultural y artística en diferentes ámbitos y en todas las regiones.

Se impulsará la creación de espacios de entretenimiento alternos, así como la multiplicación de talleres de artes plásticas, escénicas y literarias, para que la población en todas las regiones pueda participar y aprovechar la riqueza cultural y artística, y también para alentar la creación de pequeños y medianos negocios.

Objetivo 23
Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.

ESTRATEGIA 23.1. Estimular la formación y consolidación de una cultura deportiva entre todos los grupos sociales y de edad, en todas las regiones del país.

La importancia del ejercicio físico es reconocida universalmente como factor esencial en el cuidado de la salud, no sólo del cuerpo sino también de la mente en todos los grupos poblacionales, sin importar su edad. Por eso, se impulsará el desarrollo de una cultura deportiva dentro y fuera de las escuelas, en las ciudades y en el campo.

El deporte es la mejor manera de alejar a los niños y jóvenes de los riesgos de las adicciones, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. Por eso se intensificará la construcción de infraestructura deportiva tanto en las comunidades rurales como en las urbanas. Será una de las líneas de trabajo del programa de acción comunitaria en la estrategia integral de combate a la pobreza.

Como en el caso de la cultura, se utilizará una parte de la inversión en este rubro para la remodelación, ampliación y equipamiento de instalaciones existentes.

En la política deportiva es necesario coordinar el trabajo dede las federaciones de las distintas disciplinas, de instituciones públicas y privadas deportivas para estimular la práctica del deporte entre los jóvenes.

Es indispensable promover y propiciar la practica del deporta desde la infancia. La escuela primaria debe aprovecharse como una vitrina que reconozca y aliente el potencial deportivo de los niños de México como la base del sistema deportivo nacional.

En los países donde se ha desarrollado una cultura del deporte y en los que su práctica es generalizada entre la población, surgen los atletas que se convertirán en deportistas de alto rendimiento. Mediante el seguimiento de torneos y campeonatos locales y regionales se fortalecerá la identificación de los mejores deportistas. Se otorgarán becas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, primero como aficionados y más tarde como profesionales.

Se buscarán fuentes complementarias de financiamiento para la construcción y funcionamiento de centros de alto rendimiento por especialidad deportiva.

ESTRATEGIA 23.2 Propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para la construcción de canchas deportivas como un medio eficaz para promover la práctica de los deportes.

Se alentará la construcción de infraestructura deportiva y se procurará que ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes, incluidos los de pista y campo. Los campeonatos municipales, estatales y regionales merecen una infraestructura digna que permita el desarrollo de vocaciones deportivas y la detección de talentos susceptibles de recibir apoyos mayores.

Complementariamente, será necesario fortalecer las instalaciones para el desarrollo del deporte de alto rendimiento en diversas especialidades, sobre todo de aquéllas en que el potencial de los mexicanos sea mayor y conforme se vaya manifestando en el futuro.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza.

Es momento de convertir la sustentabilidad ambiental en un eje transversal de las políticas públicas. México está aún a tiempo de poner en práctica las medidas necesarias para que todos los proyectos, particularmente los de infraestructura y los del sector productivo, sean compatibles con la protección del ambiente. Es necesario que el desarrollo de nuevas actividades económicas en regiones rurales y semirurales contribuya a que el ambiente se conserve en las mejores condiciones posibles. Todas las políticas que consideran la sustentabilidad ambiental en el crecimiento de la economía son centrales en el proceso que favorece el Desarrollo Humano Sustentable.

La sustentabilidad ambiental requiere así de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Esta es una premisa fundamental para el Gobierno Federal, y en este Plan Nacional de Desarrollo se traduce en esfuerzos significativos para mejorar la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial. La sustentabilidad ambiental será un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, por lo que, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, se incorporarán consideraciones de impacto y riesgo ambientales, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales. Asimismo, se promoverá una mayor participación de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto en este esfuerzo. La consideración del tema ambiental será un eje de la política pública que esté presente en todas las actividades de gobierno.

El cuidado del ambiente es un tema que preocupa y ocupa a todos los países. Las consecuencias de modelos de desarrollo,

pasados y actuales, que no han tomado en cuenta al medio ambiente, se manifiestan inequívocamente en problemas de orden mundial como el cambio climático. El Gobierno de la República ha optado por sumarse a los esfuerzos internacionales suscribiendo importantes acuerdos, entre los que destacan el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; el Convenio de Estocolmo, sobre contaminantes orgánicos persistentes; el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estos acuerdos tienen como propósito hacer de México un participante activo en el desarrollo sustentable.

Aunque el modelo global de desarrollo ha propiciado mejoras en algunos países y regiones, el medio ambiente y los recursos naturales continúan deteriorándose a una velocidad alarmante. Información científica reciente muestra que los impactos ambientales derivados de los patrones de producción y consumo, así como las presiones demográficas, podrían provocar transformaciones masivas en el entorno que enfrentarán las generaciones futuras. El cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la lluvia ácida, el incremento de los residuos municipales e industriales, la contaminación del suelo y el agua por metales pesados y desechos tóxicos, la pérdida

de recursos forestales, la desertificación, la sobreexplotación de los recursos hídricos y la pérdida de la biodiversidad serían algunas de sus consecuencias.

Por su nivel de desarrollo económico, la gran diversidad de sus recursos naturales, su situación geoestratégica y su acceso a distintos foros internacionales, México se ubica en una posición privilegiada para erigirse como un interlocutor importante para el diálogo y la cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo. Así, el país ha participado en los esfuerzos de cooperación internacional con el objetivo de contribuir a la consolidación de una agenda basada en principios claramente definidos y apoyada por instituciones sólidas. Asimismo, ha contribuido activamente a la construcción de la agenda ambiental internacional, impulsando los principios de equidad y responsabilidad común. A la fecha, México ha suscrito cerca de 100 acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable, y ha realizado aportaciones im-

portantes tanto al desarrollo de los regímenes internacionales de carácter global, como de aquellos enfocados a la atención de asuntos regionales.

Para que el país transite por la senda de la sustentabilidad ambiental es indispensable que los sectores productivos y la población adopten modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos naturales. El Gobierno Federal favorecerá esta transformación, para lo cual diseñará las políticas y los programas ambientales en estrecha coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales. En este esfuerzo será imprescindible contar con la participación de los tres órdenes de gobierno.

Indudablemente, México enfrenta grandes retos en todos los aspectos de la agenda ambiental. Esta agenda comprende temas fundamentales como la conciliación de la protección del medio ambiente (la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental) con la competitividad de los sectores productivos y con el desarrollo social. Estos temas pueden atenderse desde tres grandes líneas de acción: aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del medio ambiente, y educación y conocimiento para la sustentabilidad ambiental.

Frenar el creciente deterioro de los ecosistemas no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos. Por ello, el análisis de impacto ambiental en las políticas públicas debe estar acompañado de un gran impulso a la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a los mexicanos de hoy y mañana.

La perspectiva detrás de los objetivos y estrategias que se enuncian en este programa es invitar a todos los habitantes de la nación a participar en la construcción de un México capaz de llegar más allá de sus expectativas actuales y posicionarlo como un actor importante en los temas de sustentabilidad ambiental en la arena internacional.

Diagnóstico

El estado que guardan los elementos constitutivos del medio ambiente debe entenderse desde una perspectiva integral; ya que los cambios en alguno de estos elementos conducen a nuevos cambios en otros, y así sucesivamente. La generación de objetivos y estrategias en este documento parte de esa premisa y se estructura en seis apartados: agua, bosques y selvas, cambio climático, biodiversidad, residuos sólidos y peligrosos, y un conjunto de instrumentos transversales de política pública en materia de sustentabilidad ambiental.

En el caso del agua, es importante atender aspectos de protección de las aguas superficiales y de los mantos acuíferos, ya que su disponibilidad por habitante se está reduciendo

debido a factores demográficos y climáticos. Asimismo, muchos de los cuerpos de agua presentan niveles de contaminación importantes, haciéndolos inadecuados para el consumo humano. Es de gran importancia atender la calidad de los cuerpos de agua, ya que su contaminación contribuye al deterioro ambiental. Es imprescindible que los municipios se sumen a esta tarea, desarrollando políticas que fomenten el uso racional y la reutilización del agua para lograr un equilibrio entre la disponibilidad y la demanda, además de reducir el deterioro de los cuerpos receptores.

Es impostergable incrementar la eficiencia de la utilización del agua en la agricultura, ya que se trata del principal uso del recurso y su eficiencia promedio es de únicamente 46%.

En relación con los bosques y selvas, el avance de las fronteras agropecuaria y urbana, así como la deforestación, la tala clandestina, los incendios, la introducción de especies no nativas, entre otros factores, ha tenido un efecto negativo en el territorio nacional. El bosque se ha visto como una fuente inagotable de madera, sin considerar que su recuperación toma tiempo. Paradójicamente, los beneficios económicos y ambientales para las comunidades aún no son aprovechados del todo. Frenar la deforestación, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo, es una tarea ineludible para el país.

En relación con el cambio climático, el impacto de los gases de efecto invernadero es cada vez más evidente.

En México, el consumo de combustibles fósiles es el factor que genera en mayor medida dichos gases, lo cual se ve agravado por la falta de un sistema de transporte eficiente que reduzca su generación. Las prácticas agrícolas y pecuarias dañinas, así como el atraso tecnológico en gran parte de la industria, contribuyen también a la emisión de gases de efecto invernadero.

La protección de los ecosistemas y su biodiversidad se ha convertido en un asunto de Estado. México es el cuarto país del mundo con mayor riqueza biológica. Sin

embargo, es también uno de los países donde la biodiversidad se ve más amenazada por la destrucción de ecosistemas, lo que implica una responsabilidad a nivel internacional. Este proceso destructivo es, en buena medida resultado de la falta de recursos y actividades económicas alternativas de las comunidades que los explotan. En este sentido, la falta de oportunidades para el uso sustentable de la vida silvestre ha sido un factor muy importante.

Los ambientes costeros y oceánicos poseen una elevada riqueza biológica que contribuye a la megadiversidad y a la actividad económica de las zonas costeras y marinas del país. La riqueza natural de estas regiones atrae diversas actividades económicas como la agropecuaria, la extracción de hidrocarburos, el turismo, la industria, la acuacultura y la pesca; desafortunadamente, el desarrollo desordenado de éstas y otras actividades, así como el crecimiento poblacional han provocado graves problemas en ecosistemas altamente vulnerables. En México, 14.9% de la población se asienta en áreas costeras y las políticas públicas en torno a estas zonas han sido mayoritariamente sectorizadas y han carecido además de una visión sustentable e integral de desarrollo económico y social. Esto ha provocado que los esfuerzos realizados no tengan el impacto deseado.

El manejo de residuos sólidos se ha caracterizado por la falta de planeación e infraestructura. Aunado a ello, la ausencia de espacios para su disposición ha generado conflictos entre municipios y entidades federativas. Los residuos peligrosos agregan un nivel de complejidad al problema, ya que no se han desarrollado suficientes espacios para su confinamiento. Los residuos depositados inadecuadamente tienden a contaminar los mantos freáticos y a degradar los suelos, haciéndolos inadecuados para cualquier uso.

El deterioro del medio ambiente está frecuentemente asociado a la falta de oportunidades para amplios sectores de la población. Bajo la óptica del Desarrollo Humano Sustentable, la generación de oportunidades para estos sectores libera a algunos ecosistemas o reservas de la biosfera del efecto de depredación ocasionado por las actividades de subsistencia propias de las comunidades.

Los efectos globales del deterioro ambiental traen consigo impactos adversos, entre los cuales destacan: i) modificación espacial, temporal y cuantitativa de lluvias y sequías, así como de la distribución de escurrimientos superficiales e inundaciones; ii) incremento en la frecuencia de incendios forestales e intensificación de los procesos de deforestación, mayor erosión, liberación de carbono y pérdida de biodiversidad; iii) reducción o desaparición de ecosistemas forestales del territorio nacional; iv) reducción o extinción de poblaciones de especies silvestres; v) disminución de zonas aptas para la producción primaria de alimentos y modificación de la productividad agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; y vi) elevación del nivel del mar y la consecuente modificación de ecosistemas

costeros y marinos, con cambios en la distribución y disponibilidad de los recursos pesqueros más sensibles a los cambios de temperatura, y en las corrientes que atraviesan los mares mexicanos.

La solución a esta problemática requiere atender temas puntuales de la agenda ambiental, así como realizar acciones a escala nacional, que transciendan las esferas de actuación de una sola dependencia o institución gubernamental, y que involucren la participación activa de la sociedad en su conjunto.

Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

4.1 Agua

Los problemas asociados con el suministro, drenaje y tratamiento de las aguas, así como el impacto que éstos tienen en la vida nacional, hacen necesaria una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización. Establecer el acceso al agua como un derecho inalienable, así como garantizar la gestión integral de los recursos hídricos con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, constituyen los grandes retos del sector hidráulico; sólo asumiendo plenamente su solución se podrá asegurar la permanencia de los sistemas que hacen posible satisfacer las necesidades básicas de la población.

El manejo inadecuado de los recursos hídricos ha generado problemas, como la proliferación de enfermedades por la falta de agua potable o por su contaminación, y la imposibilidad de garantizar el abasto a futuro debido al agotamiento de los mantos. Es común que quienes menos recursos tienen paguen más por el agua potable, lo cual impide romper el círculo transgeneracional de la pobreza.

El cuidado de los acuíferos y de las cuencas hidrológicas es fundamental para asegurar la permanencia de los sistemas que hacen posible el abasto para cubrir las necesidades básicas de la población.

La disponibilidad de agua en México presenta una desigual distribución regional y estacional que dificulta su aprovechamiento sustentable. En el norte del país, la disponibilidad de agua por habitante alcanza niveles de escasez críticos, mientras que en el centro y en el sur es abundante. Entre los años 2000 y 2005, la disponibilidad por habitante disminuyó de 4,841 m^3/año a 4,573 m^3/año, y los escenarios estudiados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), así como las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), indican que, para el año 2030, la disponibilidad media de agua por habitante se reducirá a 3,705 m^3/año.

La demanda se incrementará debido al crecimiento económico, principalmente en zonas en las que los acuíferos tienen baja o nula disponibilidad de agua. Es urgente racionalizar el uso del agua para evitar que el desarrollo económico y social se vean obstaculizados por su escasez, ya que la reserva se reduce en 6 km^3 por año. Bajo esta perspectiva, el agua

ha pasado de ser un factor promotor de desarrollo a ser un factor limitante.

De la extracción total de agua en el país, 77% se destina a la actividad agropecuaria, 14% al abastecimiento público y 9% a la industria autoabastecida, agroindustria, servicios, comercio y termoeléctricas.

Los distritos y unidades de riego abarcan 6.4 millones de hectáreas de las más de 20 millones dedicadas a esta actividad, y en ellas se genera el 42% del valor total de la producción agrícola. En contraste, la mayoría de los agricultores siembra en 14 millones de hectáreas de temporal, de las cuales obtienen con gran incertidumbre cosechas modestas. Los distritos de riego emplean 48.5% del agua destinada al sector agropecuario. El 69% del agua que se extrae de los acuíferos se usa en el riego agrícola. Actualmente, sólo se realizan acciones para tecnificar y mejorar la producción en 2.6 millones de hectáreas en regiones húmedas. El uso del agua para la agricultura es muy poco eficiente, alcanzando solamente el 46% si se consideran los procesos de conducción y asignación, así como su forma de uso.

Del agua dedicada al abastecimiento público, el 64% proviene del subsuelo. Los acuíferos abastecen a 72 millones de personas, 80% de las cuales viven en ciudades. En 2005, la cobertura nacional de agua potable fue de 89.2%, mientras que la de alcantarillado fue de 85.6%. La cobertura de estos servicios en el medio rural es menor. Para el año 2005 alcanzó 71.5% en agua potable y 58.1% en alcantarillado. Adicionalmente, las fugas de la red de agua potable oscilan a nivel nacional entre 30 y 50%.

Por todo lo anterior, es evidente que el abatimiento del rezago existente en materia de infraestructura para el suministro de agua potable, el establecimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado, y el tratamiento de

aguas residuales, constituyen uno de los grandes retos que enfrentará México en los próximos años. Es imprescindible invertir en tecnologías que permitan hacer un mejor uso de este recurso, incluyendo el uso de plantas desaladoras, tecnologías avanzadas para riego y reciclaje de aguas residuales[1].

En cuestión de aguas residuales industriales, se generan 178 m^3/s, de los cuales únicamente se trata el 15% en cerca de 1,800 plantas de tratamiento, mientras que los 151 m^3/s restantes son descargados a cuerpos receptores sin ningún tratamiento.

Ante esta situación, se han establecido los siguientes objetivos y estrategias:

OBJETIVO 1
Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Asegurar el abasto de agua potable a las comunidades que aún no reciben el servicio es un objetivo prioritario; asimismo, será necesario tomar medidas de prevención para mantener el abasto regular en las regiones que actualmente ya lo reciben. Para la consecución de este objetivo se requiere no sólo incrementar la capacidad de distribución de agua, sino también tomar medidas orientadas a lograr el uso eficiente, el aprovechamiento sustentable y la reutilización.

ESTRATEGIA 1.1 Promover el desarrollo de la infraestructura necesaria para atender las necesidades existentes de servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Es necesario incrementar el abasto de agua potable utilizando criterios de sustentabilidad; para ello se buscará trabajar con los gobiernos locales y con la iniciativa privada. Es necesario determinar las necesidades reales de agua de la población –cantidad y calidad–, así como las demandas de la economía, promoviendo en todo momento la cultura del buen uso de este recurso. Esto conducirá a implementar mejores medidas de mantenimiento para prevenir

[1] Foro Mundial del Agua. (2006). Reporte final, p. 116. Disponible en: www.worldwaterforum4.org.mx/files/report/InformeFinal.pdf

y evitar las fugas de agua que afectan la red de distribución y el desperdicio en los sistemas de riego agrícolas.

Se promoverá la certificación de los Organismos Operadores de Agua y su autonomía, y se apoyará a aquellos municipios que avancen decididamente en el tratamiento de sus aguas residuales y que apliquen medidas para su reutilización.

ESTRATEGIA 1.2 Incentivar una cultura del agua que privilegie el ahorro y uso racional de la misma en el ámbito doméstico, industrial y agrícola.

Será importante revisar y actualizar la legislación y reglamentación sobre los usos y aprovechamiento del líquido en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, así como en las actividades productivas, particularmente en el sector agropecuario. Asimismo, se establecerán los mecanismos necesarios para hacer cumplir las obligaciones fiscales y administrativas asociadas al uso del agua.

ESTRATEGIA 1.3 Promover el desarrollo y difusión de tecnologías más efectivas y eficientes para la potabilización, uso y tratamiento del agua.

Se requiere mejorar la eficiencia de conducción en redes urbanas y de riego agrícola. Será necesario desarrollar eventos de trascendencia nacional para funcionarios de los gobiernos estatales, a fin de difundir información sobre el estado de las tecnologías del agua, así como el establecimiento de redes de trabajo y proyectos cooperativos que generen valor agregado en la potabilización, uso y tratamiento del agua. Particularmente, se impulsará la modernización tecnológica en los sistemas de riego agrícola.

OBJETIVO 2
Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.

Es necesario fortalecer el papel del Registro Público de Derechos de Agua como instrumento dinámico de toma de decisiones en materia de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de recursos hídricos. Para ello, es indispensable depurar el padrón de usuarios agrícolas considerando a éstos como los principales usuarios del agua.

Un lineamiento fundamental para el uso y conservación del agua en este Plan Nacional de Desarrollo es que se debe tener una estrategia integral de manejo sustentable del recurso que considere tanto la atención a los usos consuntivos del agua, como el mantenimiento de los ecosistemas, en un marco de participación social y de administración equitativa con la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Las principales estrategias para el manejo del agua se orientarán tanto a evitar al máximo las descargas de agua contaminada a los cauces de ríos y mares, como a mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico. Adicionalmente,

se desarrollará e implementará una política integral de reducción de los volúmenes de aguas contaminadas y de tratamiento de aguas residuales para alcanzar el tratamiento del 60% de ellas al final del sexenio. Esta política incluirá, incentivos para la construcción de plantas de tratamiento, así como para la reutilización de las aguas tratadas.

Se buscará institucionalizar los mecanismos implementados para que beneficien a las generaciones actuales y a las futuras.

Se integrarán las estrategias necesarias para la creación de Bancos de Agua con el propósito de realizar de manera regulada operaciones de transmisión de derechos de agua entre los usuarios.

ESTRATEGIA 2.1 Fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores de agua.

Se apoyará el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector, impulsando el mantenimiento y operación de obras hidráulicas y la administración de los servicios asociados a ellas. Es necesario integrar una propuesta de planeación hidráulica consistente en el tiempo (corto, mediano y largo plazo) y entre los diferentes niveles de operación (nacional, regional, estatal y cuenca hidrológica).

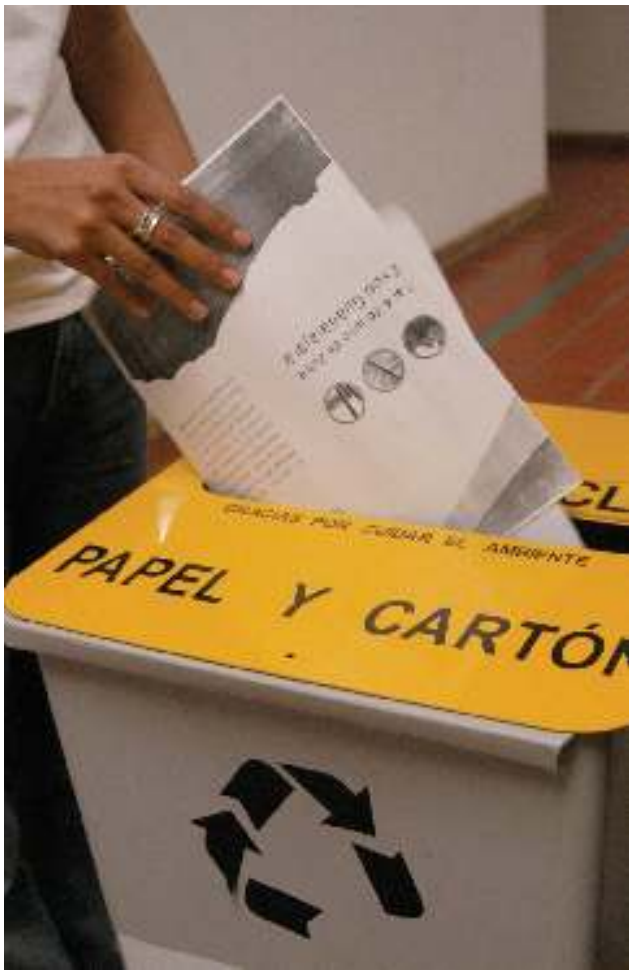
ESTRATEGIA 2.2 Expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas.

Una cultura del agua supone maximizar su tratamiento y reciclaje. Es por ello que la instalación y modernización de las plantas de tratamiento y su operación permanente será una tarea importante en todas las regiones de la República Mexicana. Se buscará, entre otros, el desarrollo e implementación de sistemas para la captación, tratamiento del agua de lluvias y reinyección a mantos acuíferos, de tal forma que se incremente la oferta de este tipo de agua.

ESTRATEGIA 2.3 Promover el manejo integral y sustentable del agua desde una perspectiva de cuencas.

El agua debe ser considerada un bien escaso, de manera que se establezcan mecanismos para reducir su desperdicio y evitar su contaminación. Una prioridad en esta materia será la conservación de los ecosistemas terrestres y acuáticos vinculados con el ciclo hidrológico. Para ello, será necesario considerar el proceso completo del manejo del agua, desde su extracción hasta su descarga, incluyendo los usos doméstico, industrial y agrícola. Aquí se deberán establecer las condiciones de extracción máxima del recurso, de manera que las vedas oficiales logren el equilibrio hídrico.

Es importante evitar que los mantos acuíferos, tan importantes para nuestra subsistencia, muestren sobre-explotación o intrusión salina, pues actualmente la mayor parte de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales. Se debe también evitar al máximo las descargas de agua



contaminada al mar y sancionar severamente a quienes derramen contaminantes al agua, ya sea en cauces de río o mares.

ESTRATEGIA 2.4 Propiciar un uso eficiente del agua en las actividades agrícolas que reduzca el consumo de líquido al tiempo que proteja a los suelos de la salinización.

Se deben desarrollar estrategias y programas de ahorro y recuperación de agua a través de todo tipo de medidas que busquen la preservación del recurso y reduzcan la pérdida de la capacidad productiva de los suelos por su salinización.

Se buscará alcanzar la sustentabilidad del agua de riego a través de la modernización y rehabilitación de la infraestructura hidroagrícola, no sólo aquélla necesaria para tecnificar el riego y reducir el consumo de agua, sino también la relacionada con la extracción y transporte del líquido. Adicionalmente, se reforzarán los programas enfocados a cuantificar los volúmenes de agua asignada a riego agrícola para facilitar la gestión integral del recurso.

4.2 Bosques y selvas

En la mayoría de los casos, el desarrollo de las actividades de los distintos sectores productivos no toma en cuenta el valor de los ecosistemas como los espacios donde se dan los procesos naturales que sostienen la vida y proveen los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la sociedad. Entre estos procesos, conocidos como servicios ambientales, están la purificación del aire y la captación del agua, la mitigación de las sequías e inundaciones, la generación y conservación de los suelos, la descomposición de los desechos, la polinización de los cultivos y de la vegetación, la dispersión de semillas, el reciclaje y movimiento de nutrientes, el control de plagas, la estabilización del clima y el amortiguamiento de los impactos de fenóme-

nos hidrometeorológicos extremos, entre otros.

La pérdida de selvas y bosques se debe principalmente a factores humanos. Uno de los principales efectos de la deforestación que padece el país es la degradación del suelo. En la evaluación del estado de los suelos en México, publicada en 2003, se reporta que 45.2% del territorio nacional sufre algún proceso de degradación del suelo causada por el hombre. El desconocimiento del potencial de los bosques y selvas conduce a su conversión para usos diversos. Entre 1976 y 2002, las superficies dedicadas a la agricultura y los agostaderos inducidos han aumentado en cerca de 5 millones de hectáreas cada una. Con respecto a 1976, esto representa un incremento del 20% en el caso de la agricultura, y del 35% en el de los agostaderos.

La tasa de transformación neta del total de los ecosistemas terrestres a otros usos de suelo está disminuyendo, pasando de cerca de 469 mil hectáreas al año entre 1976 y 1993, a poco más de 337 mil hectáreas anuales entre 1993 y 2002. La transformación neta de los ecosistemas arbolados también se ha reducido, pasando de 348 mil hectáreas al año durante la década 1990-2000 (0.5%), a una tasa estimada de 260 mil hectáreas anuales entre 2000–2005 (0.4%). Sin embargo, la pérdida de vegetación primaria arbolada es aún muy alta.

El cambio de uso de suelo para la expansión de la superficie agropecuaria, así como para actividades extractivas e infraestructura, a expensas de la vegetación natural, son variables importantes en el proceso de deforestación. Por este motivo, es fundamental la coordinación intersectorial para la formulación de políticas sustentables de desarrollo que disminuyan la degradación de los ecosistemas forestales y, por tanto, los bienes y servicios que proporcionan.

La conversión de los bosques y selvas a otros usos conlleva efectos adversos, aunque a corto plazo pueda parecer que existan algunos efectos positivos. La deforestación magnifica los efectos de sequías y huracanes, propicia erosión, azolvamiento en cuerpos de agua, aumento de escorrentía y reducción en la recarga de los acuíferos. Esto conlleva una reducción del valor ecológico, social y económico de los bienes y servicios que los bosques y selvas proveen.

Las áreas forestales de México están habitadas por 13.5 millones de personas. Incluyen 23,111 ejidos y comunidades, con presencia de 43 etnias que se caracterizan por sus altos índices de marginación y pobreza. Para esta población, el desarrollo de las ocupaciones rurales no agrícolas puede ser un factor importante para incrementar sus ingresos.

OBJETIVO 3
Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México.

En la presente Administración, será prioritario proteger la cobertura vegetal del país e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y de manejo sustentable. Para la

conservación y manejo de los bosques y selvas se fortalecerá la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, junto con el programa Pro Árbol y otros esquemas de manejo sustentable, coadyuvarán en la atención a los problemas de marginación y pobreza, para así generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En este sentido, se apoyarán proyectos para reforestar con especies nativas; se reforzarán las políticas de prevención y control de incendios forestales; se promoverá la realización de estudios y proyectos regionales y programas especiales para el manejo sustentable de bosques y selvas; se fortalecerán los instrumentos preventivos, como la evaluación de impacto ambiental; se promoverán esquemas de manejo sustentable de los recursos naturales, como unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y las áreas protegidas estatales y municipales, y se generará infraestructura, vías de comunicación, caminos rurales y lo que sea indispensable para dar un nuevo y fortalecido impulso al aprovechamiento forestal sustentable, incluyendo el establecimiento de plantaciones forestales y el fomento del ecoturismo. Igualmente, se combatirá la tala clandestina aprovechando los recursos legales disponibles.

El desarrollo de conocimiento científico y tecnológico será también una prioridad en este rubro, por lo que se buscará apoyar estudios, proyectos regionales y programas especiales para el manejo adecuado de los bosques y su aprovechamiento sustentable.

ESTRATEGIA 3.1 Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional como esquema de conservación de ecosistemas.

Con el fin de recuperar la cobertura forestal del país, se incrementarán los apoyos destinados a las acciones de reforestación, incluyendo su protección y mantenimiento, así como para obras de conservación y restauración de suelos, diagnóstico y tratamiento fitosanitario. Estas acciones se realizarán con la participación directa de los dueños de los terrenos con aptitud forestal para mejorar la efectividad de los programas, a la vez que se generan empleos en las zonas rurales.

Atendiendo a las necesidades del país y en apoyo a los esfuerzos internacionales, se ha establecido el compromiso de plantar la cuarta parte de los árboles que se van a plantar en todo el mundo, es decir, 250 millones de árboles en 2007, con la idea de revertir las

tasas de deforestación en México y disminuir la pérdida de hectáreas de bosques y selvas. El programa Pro Árbol se constituye como uno de los instrumentos más significativos en esta materia, disminuyendo la tala clandestina y promoviendo la conservación de bosques y selvas primarios. A través de éste y otros programas se pretende, al final del sexenio, haber reforestado 3 millones de hectáreas.

ESTRATEGIA 3.2 Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.

Se buscará que el sector forestal incremente el bienestar de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de las regiones forestales, a través del mejoramiento y diversificación de las actividades productivas y del aprovechamiento de servicios tales como el ecoturismo, con programas que impulsen el aumento de las capacidades productivas y la competitividad dentro de los márgenes de sustentabilidad de los ecosistemas. Para esto será necesario incorporar a los silvicultores en la toma de decisiones del sector, promoviendo las formas de organización locales y regionales que den sentido social al desarrollo. Se apoyará la integración y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, las plantaciones forestales comerciales para disminuir la presión sobre los bosques naturales, los ordenamientos territoriales comunitarios y otros instrumentos afines.

ESTRATEGIA 3.3 Diseñar e instrumentar mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas.

Se promoverá la creación de mercados locales e internacionales para el pago de servicios ambientales que no dependan de la transferencia de recursos federales para su mantenimiento, con mecanismos afines al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). También se perfeccionarán los instrumentos mediante los cuales se paga por los costos de mantener la cobertura vegetal que se requiere para generar servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad, la captura de carbono y la infiltración del agua al subsuelo.

ESTRATEGIA 3.4 Desarrollar e implementar programas integrales para el análisis, prevención y control de incendios forestales.

Los incendios afectan gravemente los ecosistemas forestales en distintas regiones del país, por lo que es necesario mejorar los sistemas de prevención y control de los mismos. Se diseñarán políticas ambientales y agropecuarias para tener un control más efectivo y actuar de manera oportuna y coordinada en el combate a los incendios forestales.

Los incendios forestales, debidos en su mayoría a un deficiente manejo del fuego en los predios agropecuarios, así como al descuido humano, afectan en diversos grados a los ecosistemas forestales. Estos siniestros emiten grandes cantidades de gases que contribuyen al efecto invernadero y que son nocivos para la salud humana.

Es necesario generar conciencia sobre el uso adecuado del fuego en los sistemas agropecuarios, para lo cual se requiere de la participación de todos los actores del sector rural. Se continuarán fortaleciendo las acciones de prevención, detección y combate de incendios forestales con tecnologías de punta, así como con el incremento de la participación de brigadas federales, estatales y comunitarias con equipo y capacitación adecuados.

ESTRATEGIA 3.5 Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.

Con el incremento de los recursos destinados a los programas de desarrollo forestal sustentable se crearán alternativas productivas sustentables que evitarán el cambio de uso de suelo en terrenos forestales para desarrollar actividades distintas a las silvícolas o de servicios ambientales, y la reconversión de tierras agropecuarias marginales a plantaciones forestales comerciales.

En este marco, es necesario impulsar programas, como el Procampo Ecológico, que apoyen el manejo sustentable de los ecosistemas nativos que proveen servicios ambientales, como la protección del suelo.

ESTRATEGIA 3.6 Fortalecer los procesos e iniciativas para prevenir y erradicar la impunidad de los delitos ambientales contra la flora y fauna del país.

La protección de las especies silvestres de nuestro país constituye uno de los retos más importantes de la gestión ambiental; la actividad agrícola y pecuaria, la introducción de especies exóticas, la cacería y tráfico de especies, han provocado que existan en México especies amenazadas o en peligro de extinción.

4.3 Biodiversidad

El territorio nacional alberga casi todos los paisajes naturales del planeta, desde zonas desérticas hasta selvas exuberantes, pasando por matorrales tropicales y páramos de altura casi en contacto con nieves perpetuas.

Aunque sólo ocupa el 1.4% de la superficie terrestre, en el territorio nacional se encuentra 10% del total mundial de especies conocidas, muchas de las cuales son endé-

micas, lo que convierte a México en uno de los llamados países "megadiversos". En cuanto a número de especies, México es el quinto país en plantas, cuarto en anfibios, segundo en mamíferos y segundo en reptiles. También tiene la mayor cantidad de especies de pinos y cactáceas del mundo, y es uno de los cinco centros de origen de las plantas comestibles cultivadas, como el maíz, el frijol, la vainilla, entre otros.

En el caso del maíz, México tiene una diversidad caracterizada por una gran cantidad de variedades mejoradas, tradicionales o criollas y parientes silvestres que se cultivan en diversas regiones. A través del tiempo, las comunidades rurales e indígenas han logrado esta diversidad que representa un legado para la humanidad.

El maíz es base de la alimentación de los mexicanos que, además de ser un bien comercial, constituye una parte fundamental de la cultura, por lo que la conservación y protección de sus variedades es una prioridad nacional.

Acompañando a su diversidad biológica, México cuenta con una gran diversidad cultural, y ambas están relacionadas. Las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad. Cerca de 18 millones de hectáreas, de los 24 millones que ocupan los pueblos indígenas, están cubiertas por vegetación primaria y secundaria. La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas. En las partes altas de las cuencas donde habitan comunidades indígenas se capta el 21.7% de toda el agua del país. Esto muestra la importancia de esas comunidades y de los territorios que ocupan para la conservación de la biodiversidad y el aporte de servicios ambientales.

La transformación, sobreexplotación y contaminación de los ecosistemas, así como la introducción de especies invasoras y el cambio climático, son causas directas de la pérdida de la biodiversidad. Una de las causas principales de sobreexplotación de los ecosistemas es el tráfico ilegal de plantas y animales. Muchas y muy distintas especies mexicanas se exportan ilegalmente a diversos países, sobretodo plantas que llegan a representar entre 60 y 70% del comercio ilegal.

Para el periodo 1996-2003, se calculó que los costos monetarios del deterioro ambiental, incluyendo los desastres naturales, representaron un promedio anual de aproximadamente 10.36% del PIB en México. De no detenerse esta situación, el crecimiento económico del país, así como el bienestar de todos los mexicanos, se verá seriamente comprometido.

OBJETIVO 4
Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país.

La conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna del país requiere de

un mayor conocimiento para lograr su manejo sustentable. Los mecanismos más efectivos para la conservación de la biodiversidad son el establecimiento de áreas naturales protegidas y los esquemas de manejo sustentable que permiten integrar la conservación de la riqueza natural con el bienestar social y el desarrollo económico.

ESTRATEGIA 4.1 Impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión.

Incrementar el conocimiento sobre la biodiversidad del país es un aspecto fundamental para apoyar la toma de decisiones e instrumentar acciones efectivas en materia de conservación y desarrollo sustentable. No obstante que el inventario de la riqueza biológica de México es reconocido como uno de los mejores del mundo, su integración es una tarea permanente, por lo que será necesario apoyar estudios científicos a nivel regional y nacional.

ESTRATEGIA 4.2 Aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional.

La riqueza natural es un patrimonio de toda la nación, por lo que su utilización sustentable debe suponer beneficios, especialmente para las comunidades poseedoras de dicha riqueza y del conocimiento tradicional asociado a ella. Por esto, será prioritaria la protección de los centros de origen de la biodiversidad.

Por la importancia del capital natural como herramienta para el combate a la pobreza, se incrementará la superficie protegida de ecosistemas representativos, de alta biodiversidad o amenazados, así como la superficie donde los recursos naturales se manejen de manera sustentable.

Decretar nuevas áreas protegidas y establecer otras modalidades de conservación, resulta estratégico para avalar la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad, así como para proveer certeza. Adicionalmente, la certificación de las unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre ofrece certeza al consumidor en los mercados internacionales.

ESTRATEGIA 4.3 Atender de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción.

Es fundamental promover las acciones necesarias para la recuperación, protección y uso responsable de aquellas especies de flo-

ra o fauna silvestre que, por su valor cultural, económico o de relevancia para los ecosistemas, deben ser recuperadas con urgencia.

OBJETIVO 5
Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico.

El patrimonio natural del país es la base del desarrollo económico. Para evitar que se frene este desarrollo, es necesario modificar los patrones de producción y consumo y aprovechar la riqueza natural para producir bienestar y riqueza para todos los mexicanos.

Para conservar y poder aprovechar este patrimonio, se requiere un desarrollo económico basado en el uso eficiente de los recursos naturales, la generación de valor agregado y en el desarrollo de capacidades que ofrezcan más y mejores oportunidades para todos los mexicanos.

Los programas y estrategias de las distintas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. Un aspecto fundamental para lograr la sustentabilidad ambiental del país es que los habitantes de las zonas rurales, especialmente en donde se concentra la biodiversidad, cuenten con opciones para desarrollar actividades productivas que les permitan mejorar sus condiciones de vida sin dañar la naturaleza. En este sentido, es necesario promover el manejo sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de actividades productivas alternativas como el ecoturismo y el turismo ambientalmente responsable.

El proceso de conciliación de lo ambiental con el desarrollo social y económico supone una valoración económica de los bienes y servicios ambientales, así como de su apreciación efectiva por parte de la sociedad.

ESTRATEGIA 5.1 Impulsar la instrumentación de tecnologías más limpias y amigables con el medio ambiente entre los sectores productivos del país.

El aprovechamiento eficiente de los recursos naturales es un elemento indispensable para reducir la demanda de los mismos y garantizar su disponibilidad en el futuro. Aunado a lo anterior, las materias primas y la energía que no se aprovechan en los procesos de producción se transforman en contaminantes y en efectos negativos a la salud humana y al ambiente, aumentando los costos de atención médica, afectando en muchos casos el equilibrio y la capacidad de los ecosistemas para proveer servicios ambientales.

Se fomentará la modernización tecnológica y el uso de tecnologías limpias en el sector productivo para reducir la presión sobre los recursos naturales, disminuir la contaminación y aumentar el valor agregado de las actividades económicas.

Se prestará especial atención a las pequeñas y medianas empresas mediante la difusión de información, la asistencia técnica y financiera y el desarrollo de capacidades para una gestión empresarial sustentable.

ESTRATEGIA 5.2 Fomentar el ecoturismo como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Se fomentará el ecoturismo a través de un esquema de trabajo intersectorial, que sirva como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Se apoyará el desarrollo de empresas ecoturísticas comunitarias como fuentes de desarrollo para la población local, especialmente en zonas marginadas y comunidades indígenas, capacitando a las poblaciones anfitrionas e involucrándolas en la planificación y desarrollo de los proyectos.

ESTRATEGIA 5.3 Impulsar el manejo sustentable de los recursos naturales a través de proyectos productivos rurales.

Conservar el patrimonio natural a través de la restauración y corrección de los daños generados hasta el momento, para evitar colapsos y mejorar la calidad de vida del ser humano.

En este sentido, resulta fundamental fortalecer la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, que tiene su sustento en los grupos que poseen una gran proporción de los ecosistemas naturales y dependen directamente de los servicios ambientales que éstos proveen.

Protección al medio ambiente

4.4 Gestión y justicia en materia ambiental

Al producir y consumir bienes y servicios se utilizan recursos y se generan residuos, afectando el entorno y la calidad de vida de la población.

El Gobierno Federal tendrá como prioridad aplicar una estrategia de gestión ambiental efectiva, transparente, eficiente, y expedita que garantice el cumplimiento de la legislación pertinente sin obstaculizar las actividades productivas. Lo anterior facilitará la reducción de la contaminación ambiental, el adecuado manejo de los residuos peligrosos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La gestión ambiental considerada como el conjunto de acciones que realiza la sociedad para conservar y aprovechar los recursos naturales, generando con ello las condiciones que permitan el desarrollo de la vida en todas sus formas, es un elemento fundamental para armonizar las actividades productivas y el cuidado del medio ambiente.

En este contexto, la gestión ambiental estará orientada fundamentalmente a propiciar la prevención, control y reversión de los procesos que generan la contaminación, el agotamiento y degradación de los recursos naturales y promover su aprovechamiento sustentable, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, se orientará a acercar la función pública al ciudadano, otorgar certeza jurídica a los agentes sociales y a lograr la integralidad y transversalidad de la acción pública.

OBJETIVO 6
Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.

Una gestión ambiental integral, transversal y eficiente que contribuya al crecimiento y desarrollo sustentable del país debe basarse en la aplicación efectiva de la ley.

De esta manera, la gestión ambiental se enfocará en diversos aspectos relacionados con la prevención y control de la calidad del aire, el manejo adecuado de materiales y residuos, la realización de actividades riesgosas en forma segura y el fortalecimiento de los instrumentos de política y gestión ambiental.

ESTRATEGIA 6.1 Promover el desarrollo de prácticas de gestión ambiental que contribuyan a la competitividad y el crecimiento económico.

Las tendencias demográficas indican que cada vez más mexicanos requerirán de oportunidades de empleo y de bienes y servicios ambientales. Para evitar que se frene el desarrollo de México y, aprovechar cabalmente el capital natural del país, se deben modificar los patrones de producción y consumo actuales.

Las prácticas de gestión ambiental son un instrumento que favorece el uso eficiente de los recursos naturales y mejoran el desempeño y la competitividad de las actividades productivas. Éstas se dan tanto por la autoridad como por los agentes productivos.

En el ámbito gubernamental, la eficiencia en el manejo de trámites y licencias, y en la provisión de asesorías y otros servicios, representa un factor determinante para facili-

tar las actividades económicas y en general para contribuir a la competitividad del sector productivo.

En el ámbito de la producción de bienes y servicios, será necesario fomentar prácticas de gestión ambiental que logren procesos productivos y productos más eficientes y con un mejor desempeño ambiental que, a su vez, favorezcan la incursión en nuevos mercados internacionales competitivos.

ESTRATEGIA 6.2 Fomentar la participación del sector privado en la incorporación de prácticas de ecoficiencia en sus actividades productivas y en el desarrollo de la infraestructura ambiental.

Se requiere un desarrollo económico eficiente basado en el uso adecuado de los recursos naturales, la generación de valor agregado y en el desarrollo de capacidades que ofrezcan más y mejores oportunidades para todos los mexicanos.

Los programas y estrategias de las distintas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Deberán reconocerse los esfuerzos de los agentes productivos en la reducción del consumo de recursos naturales y de generación de descargas y emisiones contaminantes mediante esquemas de certificación y reconocimiento ambiental que incentiven estas prácticas de mejora continua en el desempeño ambiental.

ESTRATEGIA 6.3 Promover el establecimiento y respeto de un marco jurídico garante del desarrollo sustentable de actividades económicas.

El marco jurídico ambiental requiere una revisión a fin de dotar a la gestión ambiental de los instrumentos necesarios para hacer cumplir la garantía de un medio ambiente sano y

la protección a los recursos naturales. Para ello se trabajará de manera coordinada con el Poder Legislativo y los diversos sectores de la sociedad, en un proceso de análisis y adecuación de los textos legales que rigen en la materia.

ESTRATEGIA 6.4 Asegurar la adecuada aplicación del marco jurídico por parte de la autoridad, así como garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales a través de acciones de inspección, vigilancia y reparación de daños.

La actuación de la autoridad administrativa observará estrictamente el marco jurídico ambiental y lo hará cumplir en todos los sectores cuyas actividades afecten la integridad del medio ambiente y los ecosistemas a través de los instrumentos de inspección y vigilancia, así como la instauración de procedimientos de reparación de daños ocasionados por los infractores.

Se trabajará en el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia en materia ambiental.

OBJETIVO 7
Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.

La transversalidad de las políticas públicas para la sustentabilidad ambiental es meta prioritaria para el Gobierno Federal. Su propósito es que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial, se traduzcan en resultados conmensurables que abonen a la sustentabilidad del desarrollo.

El Estado puede favorecer y estimular esto si diseña e implementa políticas y programas ambientales compartidos por las dependencias de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos estatales y municipales. En la búsqueda de la sustentabilidad es indispensable contar con estrategias que favorezcan la coordinación de acciones intra e intersectoriales, a nivel general y en espacios territoriales específicos, en condiciones y modalidades que aseguren que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.

ESTRATEGIA 7.1 Establecer criterios de sustentabilidad ambiental en los programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El desarrollo sustentable debe regir toda la actividad de la Administración Pública Federal, por lo que los programas y estrategias de sus distintas dependencias y organismos serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Para ello, todas las actividades del Gobierno Federal deberán incluir criterios de sustentabilidad que estarán plasmados en los programas sectoriales. Estos criterios estarán contenidos en un Código de Uso Ambiental.

Los sectores productivos deberán considerar políticas de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, eficiencia económica y generación de valor agregado.

OBJETIVO 8

Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental.

El Estado debe favorecer y estimular el tránsito del país hacia el desarrollo sustentable, para ello es indispensable el diseño e implementación de políticas ambientales con acciones compartidas entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como con la participación de los otros poderes, asegurando que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.

A través de ello se reforzará la integralidad y congruencia de las políticas de desarrollo económico, el bienestar social y el cuidado del ambiente; asimismo, se podrán compartir recursos públicos y promover su mayor eficacia y eficiencia.

ESTRATEGIA 8.1 Diseñar e instrumentar mecanismos que promuevan y faciliten la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en los programas y acciones relacionados con la sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad ambiental sólo puede lograrse con base en la corresponsabilidad y coparticipación de los diferentes órdenes de gobierno. Para ello es necesario que, en el marco del respeto de las diferentes jurisdicciones, se diseñen mecanismos efectivos de coordinación, con reglas claras de participación, que faciliten el trabajo cooperativo y las sinergias que ofrezcan valor agregado a los proyectos de los tres órdenes de gobierno.

ESTRATEGIA 8.2 Participar activamente en los esfuerzos internacionales en pro de la sustentabilidad ambiental.

La agenda ambiental internacional de México ha crecido de manera importante al tiempo que los temas ambientales han ocupado la atención de la comunidad internacional. La participación de México en los diferentes foros ayuda a precisar programas y proyectos de interés nacional, al tiempo que permiten acceder a nuevas e importantes fuentes de información en temas como

derivados del patrón de ocupación del territorio, y es especialmente necesario en los mares y costas, así como en la delimitación de la frontera agropecuaria de bosques y selvas.

Los acuerdos internacionales una vez ratificados por el Senado se convierten en leyes que deben cumplirse, ya que también permiten al país acceder a fondos internacionales para atender las prioridades nacionales de cuidado y protección del medio ambiente; además, posicionan a México en el contexto internacional como activo participante en el desarrollo sustentable del planeta.

México seguirá siendo un actor relevante en todos los foros ambientales internacionales que resulten prioritarios. En la lucha contra el cambio climático, México participará en aquellos foros que no se limiten a trasladar la acción de mitigación a lugares donde resulte menos costoso. Se requiere aumentar la escala global de mitigación.

4.5 Ordenamiento ecológico

El ordenamiento ecológico del territorio representa uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable, promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales

OBJETIVO 9

Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Para lograr la sustentabilidad ambiental es necesario coordinar acciones entre los tres órdenes de gobierno, de modo que se identifique la vocación y el potencial productivo de las distintas regiones que componen el territorio nacional. De esta manera, se orientarán las actividades productivas hacia la sustentabilidad ambiental. La prioridad se centrará en formular, expedir, ejecutar, evaluar y modificar, desarrollar y publicar los ordenamientos ecológicos del territorio, incluyendo zonas costeras y marinas. Se pretende formular políticas para el manejo integral de los recursos naturales que permitan una estrecha coordinación entre estados y municipios, para concluir los ordenamientos ecológicos locales en las zonas con alto potencial de desarrollo turístico, industrial, agropecuario, acuícola y pesquero.

ESTRATEGIA 9.1 Instrumentar acciones para ejecutar el ordenamiento ecológico del terri-

torio nacional.

Con el ordenamiento ecológico general del Territorio se pretende orientar las acciones, programas y proyectos de la Administración Pública Federal mediante la construcción de un esquema de planificación integral del territorio nacional que identifique, bajo criterios de sustentabilidad, las áreas prioritarias para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como las áreas con mayor aptitud para la realización de las acciones y programas de los diferentes sectores del desarrollo y la construcción concertada de los lineamientos y estrategias ecológicas coherentes con los planes y programas de la Administración Pública Federal.

Para avanzar en esta estrategia se impulsará la coordinación institucional y se generará sinergia entre los sectores de la Administración Pública Federal estrechamente vinculados con el uso y manejo del territorio nacional; y se promoverá la realización y/o instrumentación de ordenamientos ecológicos en áreas prioritarias del territorio nacional.

ESTRATEGIA 9.2 Desarrollar políticas para el manejo integral y sustentable de los océanos y costas.

Sólo a través del ordenamiento se fortalecerá la sustentabilidad en mares y costas. Debe cuidarse que haya una constante recuperación de las especies marinas que se pescan y que se tenga una normatividad clara y transversal en cuanto al aprovechamiento sustentable y la conservación de recursos marinos y costeros, para que todos los sectores involucrados asuman el compromiso de protegerlos y conservarlos.

Fortalecer la sustentabilidad de mares y costas a través del ordenamiento ecológico, conducirá a mantener y recuperar la riqueza natural de estas las regiones. Esto requiere un esquema de planeación integral, que ordene y gestione el desarrollo de las actividades sociales y productivas como la petrolera, turística y pesquera. Asimismo, es necesario establecer herramientas y mecanismos para la prevención y adaptación ante la vulnerabilidad a la que están expuestos los ecosistemas y las poblaciones humanas.

El desarrollo de este instrumento de planeación ambiental generará reglas eficaces para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y permitirá establecer lineamientos para corresponsabilizar a los sectores sociales en su cuidado, en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada a lo largo del litoral del país.

ESTRATEGIA 9.3 Propiciar el desarrollo ordenado, productivo y corresponsable y la recuperación de los suelos nacionales con criterios de sustentabilidad, para aprovechar eficientemente su potencial a partir de su vocación.

Uno de los componentes naturales importantes en la determinación de la aptitud del uso del territorio lo constituye el suelo. Identificar su potencialidad y su deterioro permitirá identificar las áreas de mayor

aptitud para la realización de las diferentes actividades sectoriales y promover la armonización de las competencias de los tres órdenes de gobierno para el uso del suelo.

De esta manera se recuperará y mantendrá la productividad de los suelos y el valor del patrimonio productivo de sus poseedores.

4.6 Cambio climático

El uso de combustibles fósiles y tecnologías industriales atrasadas, el cambio de uso del suelo y la destrucción de millones de hectáreas forestales están provocando un aumento en la concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera. De acuerdo con estimaciones de la comunidad científica, se requiere un esfuerzo global para reducir las emisiones, ya que de lo contrario, en el año 2100 las concentraciones de CO_2 en la atmósfera podrían generar una variación de la temperatura de entre 1.1 y 6.4° C. Entre las posibles consecuencias de este calentamiento global están: la elevación de la temperatura de los océanos, la desaparición de glaciares, la elevación del nivel del mar, el aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climatológicos extremos, como sequías e inundaciones debido a una mayor evaporación de agua y superficies oceánicas más calientes, entre otros. Este cambio afectaría severamente la disponibilidad de agua, la continuidad de los servicios ambientales que producen los ecosistemas, y tendría importantes efectos en la salud humana.

Se estima que en 2002 México generó el equivalente a 643,183 millones de toneladas de CO_2 equivalente, volumen que lo sitúa dentro de los 15 principales países emisores, con una contribución de alrededor de 1.5% de las emisiones globales. En lo que respecta a las fuentes responsables de emisiones, corresponde 61% al sector energético; 7% a los procesos industriales; 14% al cambio de uso de suelo (deforestación); 8% a la agricultura y 10% a la descomposición de residuos orgánicos, incluyendo las plantas de tratamiento de aguas residuales y los rellenos sanitarios. Dentro del sector energético en particular, la generación de electricidad representa 24% de las emisiones; el uso de combustibles fósiles en el sector manufacturero e industria de la construcción 8%; el transporte 18%; los sectores comercial, residencial y agrícola 5%; y las emisiones fugitivas de metano durante la conducción y distribución del gas natural, otro 5%. México ejecutará acciones tendientes a disminuir los efectos del cambio climático fomentando la eficiencia en la generación y uso de energía, incluyendo el transporte, las energías renovables y el uso de tecnologías de bajas emisiones en los procesos industriales y en el transporte, así como frenando la deforestación y reduciendo las emisiones de otros gases de efecto invernadero.

OBJETIVO 10
Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Como signatario del Protocolo de Kioto, México ha aprovechado, aunque aún de manera incipiente, el potencial para generar proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Al respecto, se están desarrollando actividades estratégicas para instrumentar este tipo de proyectos, tales como el aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, granjas agropecuarias, minas de carbón y en instalaciones petroleras, o la generación de energía eléctrica a través de fuentes renovables (eólica, biomasa, hidráulica, solar).

Un tema central en esta tarea es la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero en sectores estratégicos en los que existen cobeneficios muy importantes como la eficiencia energética, la competitividad industrial, la seguridad y el cuidado al medio ambiente.

ESTRATEGIA 10.1 Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía.

Para lograrlo, es indispensable el impulso de energías bajas en intensidad de carbono como la energía eólica, geotérmica y solar.

A su vez es indispensable integrar políticas de promoción de transporte público bajo en emisiones, establecer incentivos fiscales para promover proyectos energéticos sustentables, realizar una valoración económica de los bene-

ficios de este tipo de energías y, finalmente, fomentar la investigación en tecnologías de menor intensidad energética.

Deberá apoyarse la formulación de un marco jurídico más favorable para el impulso de energías de fuentes renovables.

ESTRATEGIA 10.2 Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte.

Basándose en políticas de ahorro energético y promoción de productos eficientes en el uso de energía del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, se promoverán el uso de lámparas ahorradoras de energía y el aislamiento térmico en la vivienda, así como la sustitución de equipos altamente consumidores de energía en la industria.

En el diseño de vivienda nueva, se integrarán criterios de uso eficiente de energía.

En el sector industrial es necesario identificar oportunidades de reducción de GEI en el marco de sus actividades y proceso, y alentar a las empresas a participar en esquemas de mercados de reducción de emisiones. Asimismo, la industria, particularmente la cementera, siderúrgica y azucarera, tiene un importante potencial de cogeneración de energía. Esa cogeneración evitará emisiones de GEI y mayor consumo de energía. También habrá que desincentivar el uso de combustóleo.

ESTRATEGIA 10.3 Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares.

Para lograrlo es necesario contar con combustibles más limpios y establecer incentivos económicos que promuevan el uso de vehículos más eficientes y la renovación de la flota vehicular, y utilizar las compras del gobierno para impulsar ese mercado. Se deberán establecer normas y estándares que obliguen a incrementar la eficiencia de los nuevos vehículos y limitar así las emisiones de CO_2. Se necesitan establecer en todo el país programas periódicos y sistemáticos de inspección y mantenimiento vehicular, así como sistemas eficientes de trasporte público e impulsar el transporte ferroviario.

ESTRATEGIA 10.4 Fomentar la recuperación de energía a partir de residuos.

Se apoyarán proyectos de investigación aplicada enfocados al desarrollo de tecnologías de recuperación de energía a partir de residuos, de manera que se aproveche el potencial

de los desechos generados por diversas actividades.

OBJETIVO 11
Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.

Para enfrentar los efectos del cambio climático será necesario desarrollar capacidades preventivas y de respuesta ante los impactos adversos previsibles. Éstas incluyen la generación de información y conocimiento sobre la vulnerabilidad de distintas regiones y sectores del país, así como de los impactos potenciales, el desarrollo de estrategias específicas y el trabajo coordinado de las distintas instancias del gobierno y la sociedad.

ESTRATEGIA 11.1 Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y quehacer de los distintos sectores de la sociedad.

De no iniciarse un proceso de adaptación, la vulnerabilidad ante el cambio climático puede ir en aumento, por lo que resulta prioritario crear una cultura preventiva para los proyectos económicos y de desarrollo.

Diseñar y desarrollar capacidades nacionales de adaptación es un elemento indispensable y urgente en la planeación del desarrollo. Para ello se promoverá la consideración de los riesgos asociados con el cambio climático en las iniciativas de desarrollo socioeconómico. Esto requerirá la integración y coordinación de disciplinas, instituciones y grupos expertos los cuales deberán considerar aspectos tales como los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria, las condiciones de pobreza y desigualdad social, así como otros factores que pueden condicionar la capacidad adaptativa.

La evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y las posibilidades de adaptación al cambio climático de los distintos sectores deberán integrarse y adecuarse considerando las características de los distintos ámbitos geográficos regionales o subregionales de México, con el objeto de orientar las estrategias de uso, planificación y gestión del territorio.

En este sentido se buscará preservar y fortalecer las funciones de amortiguamiento que existen en las cuencas hidrológicas y ecosistemas costeros, restaurar cuerpos de agua que permitan mantener las capacidades de almacenamiento de agua, fortalecer al Servicio Meteorológico Nacional, los sistemas de vigilancia epidemiológica y al Sistema Nacional de Protección Civil, desarrollar estrategias de conservación de suelos, entre otras acciones.

ESTRATEGIA 11.2 Desarrollar escenarios climáticos regionales de México.

Para disponer de información precisa sobre los impactos del cambio climático en nuestro territorio, se requiere sistematizar la información climática, geofísica y oceánica y desarrollar nuevos estudios de clima a escalas nacional y regional. También hace falta mayor y mejor información científica sobre el comportamiento de los ecosistemas ante el cambio climático.

Es imperativo el uso de información climática en la planeación y en la toma de decisiones sobre acciones preventivas o de emergencia ante un evento extremo ya que esta información, no es sólo útil para prevenir efectos desfavorables, sino también para el aprovechamiento de ciertos eventos favorables.

ESTRATEGIA 11.3 Evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos.

La vulnerabilidad ante la variabilidad climática y a los efectos del cambio climático tiene que ver con factores como el crecimiento poblacional, la pobreza, las condiciones de salud pública, las características de los asentamientos humanos, la existencia y condiciones de la infraestructura disponible y el deterioro ambiental.

Una de las tareas fundamentales en el desarrollo de capacidades de adaptación ante el cambio climático es la generación de conocimiento científico estratégico para la toma de decisiones. Por ello, es de suma importancia generar información científica junto con los estados y municipios vulnerables, enfocada al diseño de mecanismos de monitoreo de la vulnerabilidad de los diversos sectores y regiones ante el fenómeno, así como desarrollar estudios sobre la definición de umbrales de sensibilidad de los sistemas socioambientales, y la identificación de oportunidades que los cambios esperados pueden ofrecer.

ESTRATEGIA 11.4 Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático

La educación y la sensibilización de la sociedad desempeñan un papel muy importante en la reducción de los riesgos que supone el cambio climático, particularmente en aquellos sectores de la población que son más vulnerables a sus efectos.

Para ello se requiere desarrollar recursos educativos destinados a una amplia gama de usuarios, así como proporcionar capacitación a diversos actores sociales a fin de que puedan enfrentar los efectos del calentamiento global.

4.7 Residuos sólidos y peligrosos

Cada año se generan en México alrededor de 40 millones de toneladas de residuos, de las cuales, 35.3 millones corresponden a residuos sólidos

urbanos (RSU) y se estima que entre 5 y 6 millones de toneladas a residuos peligrosos (RP). La problemática asociada con los RP presenta dos grandes líneas: por un lado, la que se refiere a la presencia de sitios ya contaminados que requieren una solución; y por otro, la que se orienta a prevenir la contaminación provenien-

te de las fuentes en operación que los generan. La disposición inadecuada de los residuos peligrosos provoca diferentes afectaciones a los ecosistemas. En el año 2004 se identificaron en el país 297 sitios contaminados con RP, de los cuales 119 fueron caracterizados y 12 se encuentran en proceso de rehabilitación.

La infraestructura para dar un manejo adecuado a los residuos sólidos urbanos y peligrosos es aún insuficiente. La capacidad instalada en el país debe ser optimizada para contar con sistemas efectivos de manejo que permitan, por ejemplo, su aprovechamiento, recolección y reciclaje de los residuos. La gestión integral de éstos constituye una fuente de oportunidades para generar mercados y cadenas productivas formales, mismas que requerirán de criterios de desempeño ambiental para aprovechar los materiales y/o el contenido energético de los residuos.

El problema de los residuos peligrosos en México sigue siendo un pendiente en el que el avance regulatorio deberá ser acompañado en forma equilibrada con el avance en las acciones necesarias para resolver el problema.

Es prioritario desarrollar el inventario nacional de residuos peligrosos y biológico infecciosos, y promover su manejo integral prestando una mayor atención a este rubro desde la perspectiva social, económico-financiera y cultural e institucional, a través de acciones e instrumentos de política regulatoria que promuevan la búsqueda de soluciones integrales, en coordinación con municipios y estados. Con ello se podrían desincentivar los usos informales e ilegales que se dan a ciertas corrientes de residuos y que, al no contar con el equipo de control adecuado, generan otros impactos ambientales, como es el caso del uso de aceites gastados en los hornos de las ladrilleras.

OBJETIVO 12
Reducir el impacto ambiental de los residuos.

Para atender el problema de la disposición inadecuada de los residuos en nuestro país se requerirá favorecer la valorización de los residuos, así como el diseño y construcción de infraestructura apropiada que permita la recolección, separación, reciclaje y disposición final de éstos. Además será necesario vigilar que se cumpla la normatividad vigente en las instalaciones y en las operaciones de manejo de residuos.

Un ejemplo es el aprovechamiento de los desechos orgánicos para la producción de biogás y la generación de electricidad, lo cual es especialmente rentable para los municipios.

ESTRATEGIA 12.1 Promover el manejo adecuado y el aprovechamiento de residuos sólidos con la participación del sector privado y la sociedad.

El manejo apropiado de los residuos sólidos representa un gran reto y una gran área de oportunidad para la realización de actividades económicas, sobretodo en las zonas

urbanas. Bajo la perspectiva de que en muchos lugares del mundo se ha logrado un alto aprovechamiento de estos residuos, se buscará impulsar la participación del sector privado en proyectos de reciclaje, separación de basura, reutilización y confinamiento de desechos, y creación de centros de acopio. De igual manera, se desarrollarán y reforzarán mecanismos, incluyendo los normativos, para corresponsabilizar del manejo de estos residuos a las organizaciones que los generan, de tal manera que participen activamente en la recolección y reutilización de los mismos.

ESTRATEGIA 12.2 Promover el desarrollo de la infraestructura apropiada para la gestión integral de los residuos peligrosos.

El adecuado manejo de los residuos peligrosos requiere de infraestructura y tecnologías especializadas que aseguren la integridad de los ecosistemas y sobretodo la salud de la población. Para ello se requiere de un inventario que provea información sobre los generadores, las características de los residuos, los volúmenes que se producen y su distribución geográfica. Se requerirá además, trabajando junto con el sector privado, de un apoyo decidido para la creación de sitios de confinamiento para estos residuos.

ESTRATEGIA 12.3 Intensificar las regulaciones y controles para la gestión integral de residuos peligrosos.

La identificación de las fuentes generadoras de residuos peligrosos que afectan al suelo y cuerpos de agua es imprescindible para establecer una estrategia de verificación del cumplimiento de la normatividad

ambiental de aquellas instalaciones que generan una mayor cantidad de este tipo de residuos, con el propósito de controlar los efectos adversos a la salud y al medio ambiente.

ESTRATEGIA 12.4 Promover la remediación de suelos en sitios contaminados.

Para la efectiva remediación de los sitios contaminados será necesario desarrollar el inventario nacional de sitios contaminados y realizar acciones para su remediación, para así prevenir y reducir los riesgos a la salud y al ambiente utilizando las mejores tecnologías disponibles. Deberán gestionarse los recursos necesarios para un trabajo coordinado con los estados y municipios.

Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental

La sustentabilidad del ambiente no es un asunto que el gobierno pueda asegurar y con-

trolar por sí mismo, por lo que la sociedad en su conjunto debe participar en esta tarea, de manera informada y responsable. Para ello, es necesario expandir los mecanismos de conocimiento con que cuenta la sociedad.

La generación de conocimiento ambiental científico y técnico es un asunto prioritario para la sustentabilidad en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.

Para lograr los objetivos que se han planteado en este rubro, será necesario llevar a cabo, además de las estrategias ya mencionadas, importantes esfuerzos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, así como emprender iniciativas de carácter transversal para impulsar el logro de sinergias entre programas y proyectos, y poder dar resultados a lo largo y ancho del territorio nacional.

Muchas políticas relacionadas con el medio ambiente se han visto obstaculizadas por factores diversos; por ejemplo, es común que los ciudadanos no estén familiarizados con los problemas ambientales y no tengan claro cómo participar en su localidad para contribuir a la protección del medio ambiente. Quedan pendientes esfuerzos importantes en materia de educación y capacitación para la sustentabilidad.

Este reto, implica necesariamente la creación de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales. Aunado a un proceso de desarrollo tecnológico sustentable, la sociedad mexicana debe participar comprometidamente en la salvaguarda de los ecosistemas y en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social

México necesita contar con mayor conocimiento acerca de los procesos ambientales que lo afectan; se requiere impulsar decididamente una agenda ambiental de investigación que incorpore los temas que son hoy aspectos prioritarios de México: el ordenamiento ecológico del territorio, en donde ocupan un lugar destacado los mares y costas; la fragmentación y degradación de los ecosistemas; la contaminación atmosférica local y global; los residuos peligrosos y sustancias tóxicas; las cuencas hídricas; la conservación de especies prioritarias; entre otros. Una investigación ambiental basada en criterios científicos y con un compromiso social.

OBJETIVO 13
Generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada.

El gobierno mexicano debe fomentar los esfuerzos de investigación ambiental que se

efectúan en distintas instituciones nacionales, buscando que cada día se dé una mayor vinculación entre la investigación y las políticas públicas. Será necesario fortalecer los mecanismos de financiamiento a la investigación, a la vez que fomentar la creación de redes de investigadores, que permitan realizar sinergias entre esfuerzos que hoy están aislados y efectuar un uso más eficiente de los recursos empleados.

ESTRATEGIA 13.1 Fortalecer las instituciones de investigación ambiental que propicie la ampliación del conocimiento y brinde alternativas válidas para el aprovechamiento sustentable del capital natural del país.

El Estado mexicano necesita fortalecer los organismos de investigación ambiental gubernamentales que, regidos bajo los conceptos de cientificidad, objetividad y transparencia ofrezcan las mejores opciones para la toma de decisiones. Se requiere realizar un esfuerzo presupuestal para afianzar las estructuras de investigación, conservar los cuadros científicos con que cuenta el gobierno y ampliar los horizontes de la investigación. A la vez, debe seguirse apoyando el fondo sectorial para la investigación ambiental, ya que éste propicia, más conocimiento y la integración de instituciones de investigación de todo el país.

ESTRATEGIA 13.2 Ampliar la cooperación internacional en materia de investigación ambiental, que permita al país aprovechar los mecanismos de financiamiento existentes, que sirvan como complemento a los esfuerzos nacionales en este rubro.

La cooperación científica es uno de los mecanismos más directos para aumentar las capacidades de investigación. La utilización de recursos financieros disponibles en distintos organismos internacionales, la cooperación bilateral con agencias de medio ambiente en el desarrollo de proyectos comunes de investigación, y el intercambio de experiencias y expertos, son formas directas de cómo se puede aumentar el conocimiento y ampliar las capacidades de investigación en el país.

ESTRATEGIA 13.3 Extender y mejorar los canales de comunicación y difusión de la investigación ambiental para propiciar que más sectores sociales estén enterados de la problemática ambiental del país.

El círculo de la investigación debe complementarse con una difusión de los resultados que abarque no sólo a las autoridades del Estado mexicano, sino también a los ciudadanos. A las formas tradicionales de difundir la investigación realizada, como libros, revistas, y reportes de investigación, se añaden los canales de comunicación electrónica cuya cobertura permite la consulta de información desde cualquier parte del país y del mundo. La tarea de la investigación tiene su complemento natural en la difusión de sus resultados, que es también una parte consustancial de la rendición de cuentas a que está obligado el Estado mexicano. Es imprescindible aumentar la producción editorial tanto

en nuevos títulos ambientales, como en el tiraje editorial y accesibilidad electrónica.

4.9 Educación y cultura ambiental

La viabilidad de los objetivos y estrategias en materia ambiental se verá reforzada si se promueve una cultura en la que se aprecien y respeten los recursos naturales de la nación. El desarrollo de esta cultura, si bien muestra un avance, debe ser reforzado en lo general e intensificado en lo particular para aquellos sectores de la población que, perteneciendo a grupos de edad adulta y avanzada, no son alcanzados por el sistema educativo escolarizado, y para aquellos que por sus condiciones socioeconómicas tienen preocupaciones más inmediatas. Sólo en la medida en que los ciudadanos comprendan el círculo vicioso que se da entre la pobreza, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro ambiental, será posible desarrollar mecanismos locales y regionales que permitan romperlo.

OBJETIVO 14
Desarrollar en la socieda mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.

En relación a la educación ambiental y la capacitación para la sustentabilidad, se requiere mejorar los mecanismos actuales para que los ciudadanos de todas las regiones y edades valoren el medio ambiente, comprendan el funcionamiento y la complejidad de los ecosistemas y adquieran la capacidad de hacer un uso sustentable de ellos. El fomento a esta cultura ambiental es una de las obligaciones que tiene nuestra generación en la perspectiva de heredar condiciones sociales y ambientales que garanticen un medio ambiente adecuado para las siguientes generaciones.

ESTRATEGIA 14.1 Mejorar los mecanismos que el sistema educativo utiliza para dar a conocer y valorar la riqueza ambiental de nuestro país.

México fue el primer país en firmar la iniciativa de las Naciones Unidas que declaró al decenio 2005-2015 como la década de la educación para el desarrollo sustentable. Frente a este acuerdo, y considerando los grandes retos en la materia, es necesario construir una visión de la educación formal y no formal en pro de la sustentabilidad ambiental que fomente actitudes y comportamientos favorables que permitan garantizar el bienestar actual y futuro de todos los mexicanos; la formación de capacidades; el impulso a la investigación y la innovación científica y tecnológica; así como el seguimiento y la evaluación de programas y resultados. Esto conducirá a revisar y actualizar los programas de educación ambiental que se imparten en la escuela.

Para el cumplimiento de esta estrategia será necesario incorporar la educación ambiental para la sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, propiciando que trascienda hacia la sociedad en general. Además se deberán promover las actitudes y competencias necesarias para una opinión social bien informada, que participe en la prevención y solución de las problemáticas ambientales.

ESTRATEGIA 14.2 Diseñar e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales.

Se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en la atención de la problemática ambiental mediante proyectos que ayuden a generar conciencia social e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza natural del país. Para ello, se apoyará la capacitación a maestros y los acuerdos con universidades e instituciones de educación superior que permitan acelerar este proceso.

Se asumirá la obligación que debe adquirir el Gobierno Federal para capacitar a todos los servidores públicos, tanto mandos medios como superiores en el uso eficiente de los recursos naturales.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

La democracia no sólo es una forma de gobierno o de organización del poder político. El régimen democrático es, fundamentalmente, un sistema representativo de gobierno ciudadano regido por el principio de mayoría. En la democracia, la soberanía reside en los ciudadanos, quienes eligen a otros ciudadanos para que en su representación asuman cargos públicos y tomen las decisiones más pertinentes para lograr el desarrollo económico y social del país. La democracia contemporánea es un régimen representativo en el que la competencia y el pluralismo son elementos esenciales.

Vivir en una democracia implica que tanto ciudadanos como autoridades ejerzan con responsabilidad sus derechos, sus libertades y sus obligaciones con apego a la legalidad y al respeto a los individuos, independientemente de su género, posición económica o etnia. En la democracia, valores como el diálogo, la tolerancia, la no discriminación y el respeto a las minorías están en el centro de la calidad del sistema político. Por ello, una democracia requiere ciudadanos activos, bien informados, comprometidos y partícipes de la vida política del país, de forma tal que exijan resultados a sus representantes gubernamentales. Asimismo, la democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, actores políticos dispuestos al acuerdo mediante el diálogo, funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones.

En México, durante generaciones, diferentes fuerzas políticas y sociales se esforzaron por lograr la apertura del sistema político y la existencia de un sistema de partidos genuinamente competitivo. Dicho esfuerzo se ha concretado en un proceso de sucesivas reformas electorales que garantizan que el voto de los ciudadanos cuente. Hoy, la democracia se debe afianzar, como una forma de vida en los distintos ámbitos de la vida nacional.

El marco institucional de un sistema democrático debe garantizar elecciones limpias y justas. Para que una democracia sea realmente efectiva, tiene que traducir los resultados de las urnas en mandatos que impacten positiva y claramente en el bienestar de los ciudadanos. Los ciudadanos, por su parte, deben ejercer sus libertades bajo el principio de la responsabilidad y contribuir, con

su participación, a la resolución de los asuntos públicos. De esta forma, una democracia que es efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; debe fomentar el diálogo y la formación de acuerdos entre los distintos poderes, los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y las organizaciones políticas. Una democracia con estas características es efectiva porque contribuye a la formación de un poder político eficaz, responsable y claramente comprometido con el bienestar de la sociedad.

México debe incrementar la efectividad de su democracia para que los logros en materia económica y social se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, es imprescindible consolidar una democracia efectiva para garantizar la continuidad de los procesos de ampliación de capacidades que les permitan a todos los mexicanos vivir una vida digna cuidando el patrimonio de las generaciones futuras.

El Plan Nacional de Desarrollo postula que para lograr el Desarrollo Humano Sustentable, las estrategias a seguir requieren del ejercicio de una democracia efectiva como forma de vida de los ciudadanos y de una política exterior responsable y activa. Por lo tanto, las políticas de la presente administración se sujetarán a los siguientes principios rectores:

Primero, es necesario reafirmar que la democracia constituye la base de la convivencia de todas las instancias de la vida nacional. A partir

de ello, debe reconocerse que la construcción de acuerdos por medio del diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país es una condición fundamental para avanzar en una estrategia integral de Desarrollo Humano Sustentable.

Segundo, el Gobierno Federal hará todo lo necesario para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias. Es por ello que la Administración Pública Federal desempeñará sus funciones e instrumentará las políticas públicas con estricto apego a la ley.

Tercero, toda política que esté planteada desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable buscará, en todo momento, reflejar las demandas de la ciudadanía, propiciando su participación responsable en la toma de decisiones.

Finalmente, en el contexto de la democracia efectiva que se busca impulsar desde este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobier-

no Federal realizará un esfuerzo específico por fortalecer las instituciones de la república y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.

Diagnóstico

El actual sistema democrático es la herencia de una larga lucha que emprendieron varias generaciones de mexicanos. El Constituyente de 1857 estableció los principios fundamentales y la Constitución de 1917 los ratificó y complementó. El periodo posrevolucionario del siglo XX transcurrió bajo un régimen de partido hegemónico, en el que las elecciones eran regulares pero no efectivamente competidas. Fue hasta 1977 cuando se acordó la primera reforma electoral de gran envergadura. Durante los siguientes veinte años, se impulsaron reformas que llevaron gradualmente a mayores niveles de competencia electoral, la cual quedó de manifiesto mediante un sistema de partidos plural y competitivo, cuyo carácter democrático se tradujo en la alternancia pacífica del poder en los tres órdenes de gobierno.

Las reformas de principios de la década de los noventa hicieron del sistema electoral un mecanismo confiable mediante el cual los actores políticos canalizaron sus esfuerzos por conseguir el respaldo popular en las urnas, lo que a su vez se vio reflejado en la composición plural de los órganos de decisión política en los tres órdenes de gobierno. La reforma electoral de 1996 generó condiciones de equidad en la contienda al ciudadanizar las autoridades electorales, brindarles plena autonomía y garantizar montos importantes de financiamiento público a todos los partidos políticos. La pluralidad política que se ha observado desde entonces alcanza a todos los órdenes de gobierno a lo largo del país.

Sin embargo, pese a que México cuenta hoy con una democracia electoral sólida, existe aún un porcentaje importante de la población (alrededor de 42%) que no confía en la democracia como un sistema de gobierno efectivo para lograr el desarrollo del país y promover el bienestar de su gente. En la opinión de este grupo, la democracia no necesariamente crea las condiciones para que las personas puedan prosperar con su propio esfuerzo. Asimismo, tan solo el 54% de los mexicanos consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en contraste con otros países de América Latina como Costa Rica, Argentina y Uruguay, donde más del 74% de la población apoya al régimen democrático como la mejor opción de gobierno. Resulta un dato especialmente revelador descubrir que más de la mitad de los mexicanos (59%) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país[1]. Es por ello que el gobierno reconoce la necesidad de fortalecer los esfuerzos para revertir esta percepción y así poder fortalecer la calidad de la democracia en México.

En primer lugar, es necesario que las fuerzas políticas y sociales alcancen los grandes acuerdos que requiere el país para impulsar decididamente su desarrollo. En el mundo globalizado del siglo XXI están registrándose

[1] Véase Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro 2006. Santiago de Chile. Preguntas consideradas: 1) ¿Cuánta confianza tiene usted en la democracia como sistema de gobierno para que México llegue a ser un país desarrollado? 42% manifiesta no confiar en la democracia. 2) ¿Con cual de las siguientes frases está usted más de acuerdo? [...] "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno" 54% de la población está de acuerdo con la afirmación. 3) En general, ¿Diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México? 59% de los mexicanos manifestaron no estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia.

transformaciones que impactan profundamente la vida de los ciudadanos. Por ello, es necesario modernizar las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, de forma que el país pueda beneficiarse plenamente de los cambios tecnológicos, científicos, comerciales, culturales y migratorios. México no puede seguir perdiendo oportunidades para potenciar su crecimiento económico y generar un Desarrollo Humano Sustentable para todos sus habitantes. México es y debe seguir siendo un actor importante en el ámbito global.

En segundo lugar, para consolidar la democracia también se requiere una adhesión estricta al Estado de Derecho en todos los actos del gobierno y de la sociedad. El respeto al orden jurídico es garantía de convivencia armónica entre los mexicanos, por lo que el Gobierno Federal se comprometerá a cumplir y a hacer cumplir la ley sin distinciones entre autoridades y gobernados, así como a estimular una renovada cultura de la legalidad donde la ley y las instituciones sean la vía privilegiada para ordenar la coexistencia entre ciudadanos.

Por último, debe tenerse en cuenta que la pobreza y la desigualdad no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, por lo que erosionan la inclusión social y provocan un déficit democrático. Al respecto, el *Informe Latinobarómetro 2006* señala que aproximadamente 69% de los mexicanos opinan que el país está gobernado por unos cuantos grupos en su propio beneficio. Esta percepción ciudadana se origina por la falta de oportunidades, los altos niveles de desigualdad, la pobreza, la exclusión social y la concentración del ingreso. Dichos factores, ponen en riesgo la estabilidad y sustentabilidad del sistema democrático en el largo plazo, generan malestar y polarización en la sociedad, disminuyen la confianza en el sistema político e inhiben la gobernabilidad. Por ello, se requiere tender vínculos entre la política social, la política económica y la agenda para el fortalecimiento de la democracia con el fin de consolidar la efectividad y calidad del régimen político. Con esos fines, el gobierno será transparente e impulsará una política orientada a promover la prosperidad económica y a disminuir la concentración del ingreso. De igual forma, generará las condiciones para que los ciudadanos participen de forma igualitaria en los asuntos públicos a través de la superación de la pobreza y la exclusión social, de una educación integral de calidad y de servicios de salud para todos los mexicanos.

Por lo tanto, para afianzar el Desarrollo Humano Sustentable de la población es imprescindible consolidar la eficacia de la democracia mexicana. Por ello, es necesario fortalecer los instrumentos mediante los cuales los ciudadanos puedan ejercer libremente sus derechos, pero también cumplir responsablemente con sus obligaciones. Es necesario impulsar reformas que mejoren la calidad de la representación política y fortalezcan el profesionalismo de la función legislativa. Es imprescindible crear los instrumentos mediante los cuales se im-

pulse la transparencia y la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y en todos los organismos que reciban y utilicen recursos públicos. Los mexicanos tienen derecho a conocer plenamente la utilización de los bienes de la nación. Los gobernantes y organismos beneficiarios de los recursos públicos tienen la obligación de utilizarlos responsablemente y de informar a la ciudadanía sobre su uso.

Democracia efectiva

5.1 Fortalecimiento de la democracia

En un sistema democrático, quien resulta favorecido por el voto ciudadano está obligado a gobernar para todos, porque asume el mandato de quienes le dieron su apoyo en las urnas, pero también tiene el compromiso de atender las demandas y opiniones de quienes sufragaron por otra opción política. La regla de la mayoría no puede oponerse al respeto a las minorías. Por ello, el sistema democrático es el espacio para promover el diálogo entre todas las fuerzas políticas y sociales, así como para impulsar los acuerdos políticos entre ellas con miras al bienestar colectivo.

La búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y a las legítimas demandas ciudadanas, es responsabilidad de todos los mexicanos. El gran reto de la democracia efectiva es traducir la voluntad ciudadana en justicia social mediante leyes y programas que contribuyan no sólo al fortalecimiento de este sistema de gobierno y a la vigencia del Estado de Derecho, sino al avance en el bienestar de todos los grupos sociales de todas las regiones del país.

OBJETIVO 1
Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana.

Para el logro de este objetivo se plantean seis estrategias:

ESTRATEGIA 1.1 Fortalecer el diálogo, la conciliación y la negociación con los actores políticos y sociales que conforman la pluralidad nacional.

La estrategia se encamina a propiciar acuerdos en lo esencial, bajo la premisa de que

el interés supremo de la nación se encuentra por encima de cualquier diferencia política. En la pluralidad es posible encontrar puntos de acuerdo mirando siempre por el bien común, sin abandonar ideales ni convicciones políticas.

El Ejecutivo ha asumido plenamente la responsabilidad de superar los desencuentros, privilegiando el diálogo para analizar y resolver conjuntamente los problemas de México. De manera complementaria, se empeña en un proceso de negociación franca y abierta con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, a fin de crear, de manera conjunta, las condiciones necesarias para los acuerdos y las reformas de fondo que demanda el progreso de la nación.

ESTRATEGIA 1.2 Fortalecer la gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad con que cuentan los representantes populares para tomar decisiones de manera eficaz, a través de la construcción de una agenda nacional sobre las grandes prioridades del país.

Esta estrategia estará encaminada a la creación de una agenda nacional sobre los grandes acuerdos que demanda México y en los que es fundamental la participación de los tres poderes y la cooperación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. La finalidad es reconocer al pluralismo como el mandato de las urnas y lograr acuerdos en lo esencial sobre los grandes temas prioritarios, a través de un esquema de negociación política transparente de cara a los ciudadanos, bajo premisas de equidad y reciprocidad.

ESTRATEGIA 1.3 Promover una nueva cultura democrática a través de la asimilación de las prácticas y los valores democráticos como la legalidad, el diálogo, la tolerancia, la civilidad, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

La difusión de una nueva cultura democrática debe estar orientada a lograr que el ciudadano esté consciente de que la democracia no se agota en el ámbito electoral, sino que se extiende a muchos otros órdenes de la vida social. Los valores y prácticas democráticas deben permear en distintas organizaciones sociales: como los sindicatos, los organismos empresariales, las organizaciones civiles y las juntas vecinales, entre otras. La tolerancia, la participación en la toma de decisiones, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a las creencias, opiniones y formas de vida diversas, junto con el apego a la legalidad, son conductas que distinguen a una sociedad efectivamente democrática, donde la formación de ciudadanos críticos, responsables, informados y comprometidos con el bienestar social, es un activo fundamental.

ESTRATEGIA 1.4 Garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los ciudadanos.

México es un país cada vez más libre. La encuesta anual "Libertad en el Mundo" de la organización no gubernamental internacional *Freedom House*, califica los derechos

políticos y las libertades civiles en México con 2 y 3, respectivamente, en una escala de 1 a 7, donde 1 representa la vigencia plena de derechos y libertades y 7 la ausencia de éstos[2]. Sin embargo, el país presenta aún graves rezagos para consolidar los derechos políticos y libertades civiles de todos los ciudadanos. La pobreza, la marginación y la desigualdad son factores que inhiben el pleno ejercicio de los derechos y libertades. Por ello, el Gobierno ratifica su determinación para reducir la desigualdad social, combatir la discriminación y abatir la pobreza con la finalidad de fortalecer a la sociedad civil. Una sociedad civil fuerte e instituciones sólidas que guían su actuación en el Estado de Derecho son dos elementos esenciales para garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los mexicanos.

La libertad de expresión es fundamental para la consolidación del México democrático. El Poder Ejecutivo está comprometido con la defensa de esta conquista histórica, por lo que reconoce la labor que realizan los periodistas y los medios de comunicación, a la vez que se identifica con el respeto a la privacidad, el honor y la reputación de las personas, sin que ello implique coartar la libertad de quienes contribuyen al elevado deber de mantener informada a la población. Por ello, el Gobierno Federal ratifica su determinación de propiciar mejores condiciones de seguridad para el desempeño de la labor periodística.

La consolidación de un régimen democrático requiere del arraigo de valores cívicos en la sociedad, como la tolerancia, el pluralismo y

la inclusión. En este sentido, el Estado garantizará la no discriminación, las libertades religiosas y de pensamiento.

ESTRATEGIA 1.5 Participar de forma activa y promover un diálogo responsable con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad en el debate sobre la reforma del Estado.

La insatisfacción ciudadana por la ineficacia del régimen democrático para producir bienestar social ha generado un amplio debate, a nivel nacional, sobre la necesidad de reformar el sistema político e institucional del país.

La reforma del Estado abarca una gran variedad de temas y de posturas: 1) la reforma electoral para reducir el costo financiero de las elecciones, adecuar la duración de las campañas electorales, dar mayor transparencia al gasto de los partidos políticos y fortalecer las facultades de fiscalización de los órganos electorales; 2) la unificación

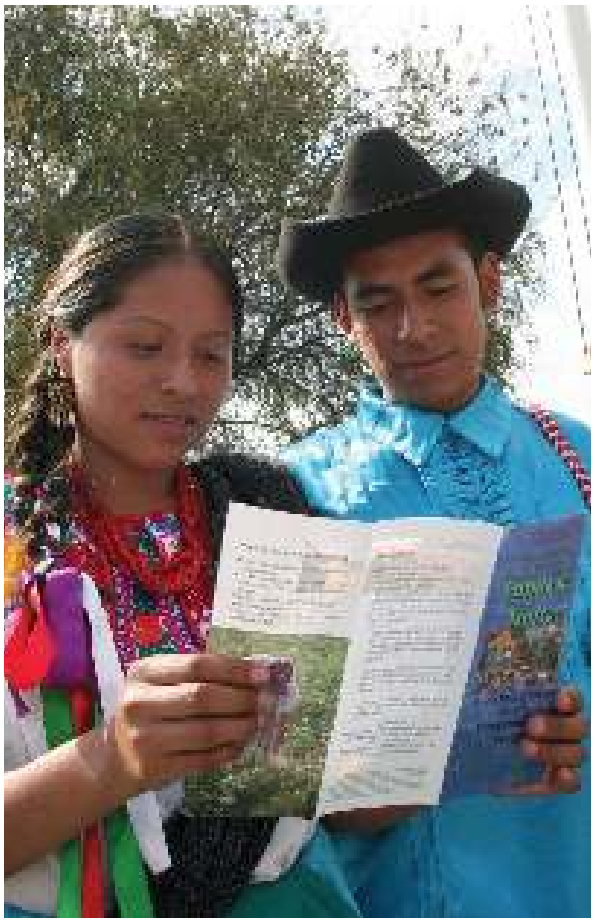
[2] Freedom House. (2006). Freedom in the world 2006.

de los calendarios electorales en todo el país para contar con elecciones concurrentes; 3) la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales para fomentar la rendición de cuentas y promover la profesionalización; 4) la revisión en el número y la forma de integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión para afianzar la representatividad; 5) el fortalecimiento de los poderes constitucionales formales del Presidente de la República para que el mandato ciudadano se exprese con mayor eficacia en la agenda legislativa y se evite la parálisis en un gobierno dividido; 6) la transparencia total de los organismos que reciban financiamiento público en los tres órdenes de gobierno, entre muchos otros.

Cualquiera que sea el tema o los mecanismos que se discutan para la reforma del Estado, el Gobierno Federal se compromete a encauzar el debate para que los acuerdos a los que lleguen los distintos actores políticos y sociales, mejoren la representatividad del sistema democrático y la gobernabilidad, garanticen el Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas.

ESTRATEGIA 1.6 Formar parte activa del diálogo con los otros poderes de la Unión, con los órdenes de gobierno, con las autoridades electorales y con las organizaciones políticas en el debate para llevar a cabo la tercera generación de reformas electorales.

Comparativamente, la democracia mexicana es una de las más caras del mundo. De acuerdo con el estudio *Getting to the Core, A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el costo de organizar elecciones en México es uno de los más elevados en el mundo, ya que sólo es superado por el costo que implica organizar elecciones en países bajo entornos de inestabilidad política, donde ha tenido que intervenir la ONU para reforzar la seguridad y garantizar la paz[3]. La duración de las campañas electorales, la fórmula para calcular el financiamiento público



3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Internacional Foundation for Election Systems (IFES). (2006). *Getting to the Core, A Global Survey on the Cost of Registration and Elections.*

para los partidos políticos, los topes de gasto de campaña, el régimen de acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación, así como otros procedimientos que realizan las autoridades electorales para organizar las elecciones elevan sustancialmente el costo de la democracia. Por lo tanto, es necesario analizar estas variables en su conjunto y de manera sistémica para garantizar el mejor desempeño de la democracia mexicana al menor costo. Una democracia de calidad no debe ni puede ser una democracia onerosa, sobre todo si se consideran los retos en materia social que el país enfrenta.

Es necesario asegurar que los ciudadanos ejerzan su voto de forma libre e informada, de manera tal que se consolide el voto retrospectivo como un auténtico mecanismo de rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública de los gobernantes. Por lo tanto, se debe revisar el régimen de acceso a los medios de comunicación que utilizan los partidos políticos y sus candidatos utilizan para hacer llegar sus plataformas, propuestas y mensajes a los votantes; promover la calidad del debate electoral; y regular y acotar las precampañas políticas.

Para garantizar la sustentabilidad de la democracia mexicana es necesario fortalecer al sistema de partidos para que, como instrumentos fundamentales de la representación política, éstos gocen de legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía.

El Gobierno Federal será un promotor en la búsqueda de mejores mecanismos para que la democracia mexicana sea más eficiente, transparente, representativa y responsiva. La consolidación de la democracia en México es un reto irrenunciable que requiere del esfuerzo conjunto de todas las fuerzas políticas del país. Por eso, el Gobierno Federal convoca a una agenda de diálogo, acuerdo y negociación, orientada a lograr la tercera generación de reformas que requiere el sistema político electoral. Esta agenda responde a las exigencias de la sociedad por reordenar el financiamiento público a los partidos políticos, así como la fiscalización de dichos recursos, los plazos de campaña, la regulación de las precampañas y el acceso a los medios de comunicación. El ejercicio de la vida política ha requerido, en diferentes momentos, de adaptaciones al marco jurídico del sistema democrático. Ahora que la pluralidad tiene canales eficaces para su representación, la sociedad demanda enfoques más orientados a la racionalidad en el gasto y la procuración de acuerdos. La experiencia del Instituto Federal Electoral en la organización de los procesos electorales será sin duda un activo fundamental en la construcción de esa agenda de diálogo, acuerdo y negociación, orientada a lograr las reformas electorales de tercera generación que requiere nuestro país.

5.2 Modernización del sistema político

Las nuevas circunstancias que enfrenta el país exigen ir hacia adelante y construir los acuerdos necesarios para modernizar el an-

damiaje institucional del sistema político. Para modernizar a México es necesaria la corresponsabilidad de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno.

La modernización del sistema político supone la transformación y el fortalecimiento de las instituciones, no su destrucción. El Gobierno de la República convoca a renovar el Derecho desde el Derecho, a renovar la Constitución desde la Constitución para adecuar las relaciones entre los órganos del Estado, y entre éstos y los ciudadanos, las aspiraciones nacionales y la armonía de la pluralidad con la gobernabilidad democrática. Con ello, se busca impulsar un desarrollo que beneficie al país en su conjunto y especialmente a quienes, por su condición social, tienen menos posibilidades de ejercer a plenitud sus derechos políticos.

La consolidación de una democracia efectiva requiere que los acuerdos y las reformas necesarias para el progreso del país no se posterguen. El reto común es trabajar con unidad y corresponsabilidad para que los mexicanos gocen de un desarrollo humano integral, pleno y sustentable.

OBJETIVO 2
Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad.

Para lograr este objetivo, se implementarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 2.1 Adecuar los órganos del Estado para lograr, en un contexto de pluralidad, la gobernabilidad democrática.

El conflicto de intereses entre los actores políticos se agrava por la ausencia de mecanismos institucionales para la resolución de problemas. El fortalecimiento de las instituciones implica delinear los posibles escenarios en los que las diferencias entre las partes puedan ser resueltas satisfactoriamente. Los desacuerdos serán resueltos de mejor forma en la medida en que los ciudadanos vean sus intereses cabalmente representados en las fuerzas políticas y en las instituciones de gobierno.

El Gobierno Federal asume su responsabilidad en la transformación de las instituciones públicas para mejorar las relaciones entre éstas y los actores políticos, y entre ambos y la sociedad dentro del marco del Estado de Derecho.

ESTRATEGIA 2.2 Promover mecanismos de coordinación que faciliten los acuerdos y la gestión institucional entre los poderes de la Unión.

La efectiva división de poderes robustece la democracia. El equilibrio de poderes evita la tentación de someter la competencia de un poder a la voluntad de otro y obliga a establecer acuerdos a partir del diálogo. Asimismo, la pluralidad en la composición de los poderes de la Unión fortalece la rendición de cuentas horizontal porque activa el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mientras que el Poder Judi-

cial se consolida como garante de la legalidad y constitucionalidad.

Hoy México cuenta con una verdadera división de poderes. Consciente de ello, el Gobierno Federal promoverá los mecanismos para la interlocución respetuosa con los otros dos poderes del Estado y, de manera particular, con el Legislativo. El diálogo y la búsqueda de acuerdos contribuirán a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

ESTRATEGIA 2.3 Impulsar la corresponsabilidad y subsidiariedad entre los tres órdenes de gobierno.

Esta estrategia tiene la finalidad de fortalecer la colaboración entre la federación, los estados y los municipios, de acuerdo con las funciones que la ley confiere a cada uno. El propósito es evitar duplicidades u omisiones para dar solución expedita a los problemas diarios que enfrentan los ciudadanos. El Gobierno Federal ratifica su compromiso con el fortalecimiento del sistema federal, reconoce la importancia de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, al tiempo que está consciente de la necesidad de impulsar el ejercicio responsable de las funciones que corresponden a cada uno de ellos.

ESTRATEGIA 2.4 Contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

El propósito es que los gobiernos locales se conviertan en actores fundamentales del pacto federal y tengan una mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales, como corresponde al sentido del artículo 115 de la Constitución sobre el fortalecimiento del municipio libre.

Los municipios demandan más recursos y la ciudadanía exige mayor transparencia y rendición de cuentas sobre su uso. Armonizar ambas necesidades es el componente fundamental de esta estrategia.

5.3 Participación ciudadana

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal prevé la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un compromiso del Gobierno Federal. Por lo tanto, se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno.

OBJETIVO 3

Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Para lograr que los ciudadanos se involucren activamente en la solución de los problemas sociales, se plantean las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 3.1 Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas. Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad.

Asimismo, estos consejos encauzarán a la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de gobierno.

ESTRATEGIA 3.2 Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.

Las remuneraciones de algunos servidores públicos han generado irritación en la ciudadanía, pues resultan polémicas por su contraste con el ingreso del promedio de los trabajadores.

Para remediar esta situación se formarán comités integrados por expertos independientes que ayudarán a determinar los sueldos y tabuladores que regulan los salarios de los servidores públicos, tomando en consideración los recursos disponibles, las condiciones de vida de la población, los resultados obtenidos en la gestión y las circunstancias que prevalezcan en el mercado laboral de la localidad

de que se trate y del país en general. Sus conclusiones serán consensuadas con los gobiernos de los estados y los municipios, respetando siempre sus atribuciones para promover su aplicación.

De esta forma, se impulsará la creación de una Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos que evite abusos y establezca criterios homólogos en los tres órdenes de gobierno.

ESTRATEGIA 3.3 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

Por otra parte, para ampliar los espacios de participación de los ciudadanos es necesario analizar la experiencia de los estados que ya cuentan con alguna legislación en la materia. Mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que contempla la legislación de algunos estados, podrían conformar una estrategia a nivel nacional para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental

La prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el Desarrollo Humano Sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.

La corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos. En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero lamentablemente los resultados han sido escasos: 28% de los mexicanos admiten que, ellos o una persona que vive en su hogar, pagaron algún soborno durante el año anterior y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta[4]. De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de *Transparencia Mexicana*, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio algún

[4] Transparencia Internacional. (2006). Barómetro Global de la Corrupción.
[5] Transparencia Mexicana. (2006). Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 – 2006. Índice de corrupción y bueno gobierno.
[6] Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). (2005). Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial.

soborno para obtener el servicio[5]. Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial* muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal[6]. La encuesta calcula que dichas empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos en la corrupción burocrática administrativa con el Gobierno Federal. Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo cómo sacar provecho de la violación de la ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.

Por ello, para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas. Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. En este apartado se describen las estrategias para mejorar el desempeño de la administración pública y en el capítulo III, correspondiente a "Estado de Derecho y Seguridad", se detallan las estrategias que se implementarán para combatir frontalmente a la corrupción.

OBJETIVO 4
Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal se prevén las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 4.1 Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal mediante la digitalización. Para lograr la transición a una verdadera administración pública en línea, se realizarán los ajustes necesarios en aspectos administrativos, organizacionales, jurídicos y técnicos.

Se aprovecharán las tecnologías de la información para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía, y hacer más efectiva la provisión de servicios y bienes públicos; para facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia, manejar grandes cantidades de información, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, crear expedientes electrónicos, promover la participación ciudadana y crear diversas aplicaciones que permitirán elevar la eficiencia del gobierno.

Para que la adopción y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones trasciendan en el desempeño del Gobierno Federal, se ajustarán las estructuras internas, los modos de operación, las rutas de proceso y, en general, los hábitos de la Administración Pública Federal. Asimismo, se compilará, homogeneizará y sistematizará toda la información del gobierno para adaptarla a las nuevas tecnologías. Por último, se desarrollarán programas para capacitar y sensibilizar no sólo a los servidores públicos sino también a la ciudadanía, para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías del gobierno.

El resultado de esta estrategia generará un beneficio sustancial para los ciudadanos, ya que la utilización de los procesos electrónicos permite abatir costos de operación, ahorrar tiempo, desalentar la discrecionalidad y abatir la brecha digital, tanto tecnológica como cultural, que inhibe la inserción exitosa de los ciudadanos en la sociedad de la información y del conocimiento.

ESTRATEGIA 4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.

Entre las medidas más relevantes del decreto de austeridad sobre los salarios de los servidores públicos y el gasto del Gobierno Federal destaca la reducción del gasto operativo de las dependencias y entidades federales; la disminución de gastos de representación y para comisiones oficiales, así como del pago de servicios personales. El Gobierno Federal se compromete a utilizar los recursos públicos de la forma más eficiente, asegurando a la ciudadanía que cada peso que se erogue será aprovechado de la mejor manera posible.

ESTRATEGIA 4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente, se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.

Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.

Para mejorar el servicio profesional de carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.

ESTRATEGIA 4.4 Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

El uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno. Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean los recursos públicos, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quiénes benefician. Por ello, el Gobierno Federal ha dispuesto la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.

ESTRATEGIA 4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Asimis-

mo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.

5.5 Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de aprobación de la reforma al artículo 6 de la Constitución, así como coadyuvar en el desarrollo e imple-

mentación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno.

El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.

OBJETIVO 5

Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.

ESTRATEGIA 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.

Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

ESTRATEGIA 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

La Ley Federal de Transparencia garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados en el ámbito gubernamental. No obstante, es necesario el desarrollo de una Ley Federal en la materia que regule también aquéllos que se encuentran en poder de los particulares. Dicha regulación deberá incluir los principios de protección de datos personales reconocidos por los tratados internacionales en la materia, que el Estado mexicano debe observar.

ESTRATEGIA 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen

la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística.

ESTRATEGIA 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Para facilitar el acceso a información pública de calidad, se continuarán aprovechando las

tecnologías de información y comunicaciones. Con la finalidad de asegurar la utilidad de la información para la ciudadanía, se evaluará permanentemente su calidad.

ESTRATEGIA 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

El acceso a la información pública es un derecho que genera beneficios directos, ya que reduce las asimetrías de información y permite remover inercias gubernamentales. Por lo tanto, es indispensable difundir entre la población los beneficios económicos y sociales de este derecho, ya que esto promoverá su ejercicio y ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones.

ESTRATEGIA 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.

Actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano.

ESTRATEGIA 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.

Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertirse en un imperativo.

ESTRATEGIA 5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Apoyándose en los tiempos oficiales y haciendo uso de las nuevas plataformas y tecnologías de la información y comunicaciones, el Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan. La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad.

Política exterior responsable

El compromiso con el Bien Común y la dignidad de las personas debe reflejarse a su vez en una política exterior responsable, clara y activa, mediante la cual México sea un auténtico promotor del desarrollo humano de los pueblos en todos los órdenes de la vida social. La política exterior debe servir como palanca para promover el Desarrollo Humano Sustentable. Esto significa utilizar la política exterior para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes. De igual forma, la inserción de México en el concierto de las naciones requiere una acción resuelta que identifique nítidamente al país como una opción atractiva y segura para invertir, con la finalidad de generar los empleos que los mexicanos demandan para desarrollarse a plenitud.

El proceso de transformación del ámbito internacional se aceleró e intensificó en los últimos dos decenios. Esta dinámica sitúa a México ante la necesidad de actuar en un ambiente in-

cierto de cambio y reacomodo constante de reglas, actores y escenarios de interrelación. La globalización de los procesos productivos, la conformación de mercados regionales o incluso mundiales, la expansión de la sociedad de la información, la difusión instantánea de acontecimientos a través de los medios de comunicación, los cambios en la transportación de bienes y personas, la provisión de servicios con alcance universal, así como el incremento de los flujos y patrones de migración, son algunos de los signos que caracterizan a un mundo cada vez más complejo. Este escenario global tiene un impacto directo en la vida diaria de las personas, independientemente de su lugar de residencia. Por lo tanto, es imposible impulsar el Desarrollo Humano Sustentable desde una posición de aislamiento. En este mundo globalizado, una política exterior responsable debe constituirse como palanca que impulse el desarrollo nacional.

Para el Gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales son principios que identifican a la política exterior de nuestro país y coinciden, uno a uno, con los de la Organización de las Naciones Unidas. Estos principios han sido, y continuarán siendo, una guía para la política exterior mexicana.

La política exterior de México se fundamenta en la defensa y promoción activa del interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de quienes residen fuera de él. Por el interés y el bienestar de los mexicanos y porque la realidad internacional exige ser un actor responsable, la política exterior debe asumir los enormes retos que encara la comunidad internacional. El interés nacional determina contar con una política exterior activa, que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capacidad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y de compromiso con la protección del medio ambiente.

Una política exterior responsable encarna los valores y principios democráticos que son comunes a todos los mexicanos y debe reflejar la gran riqueza de una sociedad diversa y plural. Esa política exterior es también un instrumento para proyectar el compromiso de México con las libertades y derechos humanos, cuya vigencia y preservación han sido conquistadas por varias generaciones a lo largo de la historia.

La labor internacional de México se ve fortalecida por la participación cada vez más activa de las comunidades de mexicanos en el

exterior, por la intensa y extensa participación de las empresas mexicanas de alcance global, por la decidida actuación del Congreso de la Unión a través de la diplomacia parlamentaria y por el desarrollo de vínculos trasnacionales de las entidades federativas. Estos son nuevos apoyos para la política exterior, porque pueden ser potenciados mediante esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y amplíar la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional.

La política exterior también debe proteger y promover activamente los derechos de las comunidades de mexicanos que residen en el exterior. Se debe construir una alianza para promover de manera conjunta sus derechos y, al mismo tiempo, para trabajar en equipo en favor del desarrollo de las regiones expulsoras de mano de obra. Contribuir con la humanidad al ambiente de seguridad, respeto y sustentabilidad que se necesita para el progreso de las naciones y las personas, mejorando con ello la posición de México en un mundo altamente competitivo, determina que la política exterior de la presente administración será responsable.

Diagnóstico

Actualmente, el lugar que México ocupa en la escena internacional no refleja su magnitud económica y comercial, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia demográfica y cultural. México puede y debe ocupar un espacio en la comunidad internacional, en los niveles regional y

global, acorde con su importancia real y con su verdadero potencial y capacidades.

México ha transitado, en pocos años, de ser una economía esencialmente cerrada a ser una economía abierta a los flujos de comercio en bienes, servicios y capitales, cuya estrategia de vinculación internacional le ha permitido elevar el valor de su economía de 263 mil millones de dólares en 1990 a 840 mil millones en 2006. El crecimiento de las exportaciones en dólares corrientes durante el periodo 1993-2006 fue de 382%, lo que ubica al país en el sexto lugar mundial en incremento de ventas al exterior.

La participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento. México ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América del

Norte, Europa, América Latina y Asia. Igualmente, el país participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización Mundial de Comercio y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Por otro lado, México destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de más de 130 foros, aproximadamente, y contar con alrededor de 300 funcionarios internacionales. Hoy en día, el país es el décimo contribuyente mundial, y el primero de América Latina y el Caribe, al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De hecho, el 52% de las contribuciones de la región a la Organización son cubiertas por México.

América Latina y el Caribe

En virtud de la herencia histórica e identidad cultural mexicanas, y porque el país comparte retos y aspiraciones con América Latina y el Caribe, la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región. Es necesario fortalecer, de manera responsable, los espacios de interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país.

México no ignora la existencia de un debate en la región en torno a los efectos de la globalización, los réditos de la democracia y las vías hacia el desarrollo. Este debate corresponde a la vitalidad democrática y a la pluralidad que prevalecen en el continente. Se deben promover los espacios de diálogo latinoamericano sobre la base de la madurez y el respeto, construyendo consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales que son comunes a los países de la región.

Asimismo, México reconoce su responsabilidad con sus vecinos del Sur, y en particular con Centroamérica, para promover el bienestar social y el desarrollo económico de la región como las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración.

América del Norte

América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos. En más de diez años de vigencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha probado ser exitoso en la promoción y diversificación de la oferta exportable. Sin embargo, por la manera en que se han ido modificando los paradigmas y patrones productivos en el mundo, hoy es necesario perfeccionar sus mecanismos de resolución de controversias. La región de América del Norte debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica.

El fenómeno migratorio es uno de los temas prioritarios en la relación bilateral México-Estados Unidos. Para avanzar hacia

una solución integral y duradera de este tema, se asume que los mercados laborales entre ambos países son complementarios y lo han sido durante decenios. La consecución de un nuevo régimen migratorio supone la regularización de este mercado que permita flujos legales, seguros, ordenados y plenamente respetuosos de los derechos humanos. Es igualmente necesario adoptar una visión de corresponsabilidad en esta materia, que reconozca que para arribar a una solución de largo plazo es preciso que en México se generen oportunidades de desarrollo y empleos mejor remunerados, que empiecen a cerrar la brecha en el nivel de ingresos y salarios con nuestros vecinos del Norte. En este sentido, es fundamental la promoción de inversión productiva en las regiones expulsoras de mano de obra. La única solución de largo plazo para evitar que el país siga perdiendo a mexicanos valiosos y emprendedores por causa de la emigración, es la generación de empleos bien remunerados.

Los índices de crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos han aumentado de manera notable en los últimos años. De 18 millones en 1996, este grupo pasó a 27.7 millones en 2005. Los mexicanos que radican en los Estados Unidos aportaron a sus famiiares en México 23 mil millones de dólares en 2006 por concepto de remesas. Este fenómeno plantea a la vez grandes retos y oportunidades para la atención a los mexicanos en el exterior y para el gran potencial que posee la comunidad mexicana en Estados Unidos en los ámbitos económico, social y cultural.

Europa

México tiene en Europa una ventana abierta de oportunidades para promover el intercambio comercial, el turismo y las inversiones. Europa es una fuente natural de conocimiento, tecnologías y mejores prácticas de gestión en varias áreas. Por otro lado, por su dimensión dentro la economía internacional y su avanzado proceso de integración, la Unión Europea constituye un socio estratégico de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación de México. La Unión Europea es un actor relevante en la construcción de consensos y convergencias en foros multilaterales. Europa en su conjunto es hoy el segundo socio económico del país, con el cual se mantiene una estrecha relación de varias dimensiones: en el plano bilateral, con cada uno de sus miembros, en lo multilateral, con los mecanismos de cooperación política y económica vigentes en el continente, y las relaciones entre América Latina y Europa.

Dentro de este dinámico entramado destaca el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea firmado por México en 1997, en el cual se han establecido las bases para un mayor intercambio comercial y flujos de inversión, así como para sostener una concertación política permanente que beneficie a ambas partes. Este instrumento, sin embargo, no ha materializado aún todo su potencial en los distintos segmentos de la relación, tarea pendiente que deberá abordarse conjuntamente con los sectores productivos en ambos lados del Atlántico.

Con los países de Europa del Este y Rusia, México tiene el reto de aprovechar las ventajas que ofrece un mercado que es complementario para las exportaciones, inversiones e industria cultural del país, y que es a la vez una región natural para incrementar la presencia política mexicana.

Por invitación de Francia, Reino Unido, Rusia y Alemania, en sus respectivas presidencias del Grupo de los Ocho, México ha participado en el Diálogo Ampliado de este grupo con cinco países de economías emergentes. El llamado diálogo G8-G5 es un reconocimiento a nuestra condición de actor global.

Asia-Pacífico

Con el 57% de la población mundial, la región de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones nacionales. Entre 2000 y 2006, el comercio total entre México y la región creció en casi un 240%, para totalizar 69 mil millones de dólares.

El gran potencial de diversificación económica de esta zona fue advertido por México tiempo atrás, desde que el país se incorporó al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993, en cuyo marco se mantiene una participación activa y permanente. Hoy en día, la estrategia regional incluye vínculos cada vez más estrechos con países como China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelandia, cuyo desarrollo y potencial económico están convirtiendo a esa región en motor de crecimiento global.

El Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón en 2005 incluye las bases para generar una mayor complementación en áreas estratégicas, de tecnología, comercio e inversión, en beneficio de ambos países. México ha iniciado un proceso de ampliación del marco jurídico bilateral con la República de Corea, con el fin de fortalecer los intercambios comerciales y dar mayor sustento a la concertación en foros multilaterales. Por su sólido dinamismo económico, fincado en avances tecnológicos, productivos y agrícolas, India constituye un ejemplo de inserción exitosa en las tendencias actuales de crecimiento global. China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro.

África y Medio Oriente

Razones históricas y geopolíticas explican que la relación de México con África y Medio Oriente se haya circunscrito, hasta ahora, a objetivos de coyuntura. En la actualidad, el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral regionales en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables deben ser motivo de un renovado interés de México por participar en la importante evo-

lución de estas regiones. Por el interés nacional y por la responsabilidad internacional que el país busca asumir, es necesario acompañar los esfuerzos de la comunidad internacional para promover el desarrollo y la paz en estas dos regiones del mundo.

5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional

México ha desarrollado una intensa política de vinculación con las asociaciones regionales más importantes y de mayor potencial en todos los continentes. Asimismo, mantiene una presencia cada vez más activa en los foros internacionales y en los organismos comerciales y financieros multilaterales.

Con una población de más de 103 millones de habitantes, México es hoy la octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior, y la decimocuarta por su producto interno bruto (PIB)[7]. Las condiciones están dadas para incrementar el potencial productivo y comercial de México en beneficio de su población. De ahí la necesidad de trabajar con intensidad renovada en el perfeccionamiento de los instrumentos de la política exterior para fortalecer su capacidad impulsora del desarrollo nacional.

OBJETIVO 6
Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.

Una política exterior que aproveche los beneficios que ofrece un mundo globalizado se traduce en mayor competitividad y crecimiento económico. La expansión de la economía nacional permitirá, a su vez, llevar más infraestructura productiva y de servicios que incrementen la calidad de vida a los mexicanos en situación de pobreza. Un México con mejores oportunidades para todos significará un México más fuerte en el exterior, más equitativo y políticamente más estable. Éste es el cometido de las estrategias siguientes:

ESTRATEGIA 6.1 Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.

La política internacional se concibe como una palanca de la mayor relevancia para contribuir a alcanzar los objetivos nacionales de superación de la desigualdad económica, generación de oportunidades de trabajo y abatimiento de la inseguridad. De ahí que esta estrategia se proponga aprovechar ventajosamente los instrumentos de cooperación internacional para promover las exportaciones, los destinos turísticos nacionales, el fortalecimiento de las capacidades productivas de los mexicanos, la inversión productiva y la colaboración para la seguridad nacional e internacional.

ESTRATEGIA 6.2 Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e iden-

[7] Fondo Monetario Internacional (FMI). 2006. World Economic Outlook. México pasó de ser la economía número 13 en 2005 a ser la número 14 en 2006, ya que fue rebasado por Rusia.

tificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

"Más México en el mundo y más mundo en México" es la divisa de esta estrategia. Esto significa identificar nuevos mercados para los productos mexicanos y mejores condiciones para la inversión, así como promover internacionalmente el patrimonio cultural y artístico para atraer al turismo al país. Los festejos por el bicentenario de la Independencia serán aprovechados para impulsar esta difusión.

Al mismo tiempo, se procurará una mayor presencia de las grandes empresas mexicanas en el exterior. La ampliación de oportunidades para las empresas mexicanas con presencia regional y global contribuirá al fortalecimiento de la economía.

ESTRATEGIA 6.3 Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.

A la fecha, México mantiene 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América Latina, América del Norte, Europa, y Asia. Asia se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones mexicanas. Sin descuidar la importancia de los lazos de vecindad con dos de las economías más fuertes del planeta, la apertura comercial mexicana debe seguir asignando a América Latina la más elevada prioridad por los lazos de identidad, cultura e historia que unen a México con esta región. La diversificación de las relaciones comerciales del país fortalece su soberanía y respalda la conducción independiente de su política exterior.

ESTRATEGIA 6.4 Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En más de diez años de vigencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha probado ser exitoso en la promoción y diversificación sectorial de las exportaciones. Sin embargo, hoy es urgente perfeccionar su marco institucional para hacer más competitiva a Norteamérica frente a otros polos de desarrollo en el mundo.

ESTRATEGIA 6.5 Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.

En un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, la libertad de comercio es la fórmula que ha probado mayor eficacia para impulsar el crecimiento de las economías nacionales. No obstante, en la práctica, la tendencia natural a la complementariedad económica en el mundo sigue enfrentando barreras que reducen las oportunidades de los países más pobres o en desarrollo, en beneficio de los más ricos. El freno a la libre circulación de mercancías y el proteccionismo son obstáculos que la política exterior mexicana seguirá empeñada en remover.

ESTRATEGIA 6.6 Articular los esfuerzos para la promoción de México en el exterior a partir de una más eficaz coordinación interinstitucional, con el sector privado y con las comunidades de connacionales en el extranjero.

Un paso muy importante en este sentido ha sido la reciente creación de una Comisión Intersecretarial de Política Exterior, que tiene como misión facilitar la acción concertada entre los organismos y dependencias federales que tienen que ver con la agenda de México en el extranjero.

Para ser exitosa, la acción unida de las instituciones del Gobierno de la República en la promoción de México en el mundo debe extender oportunidades de colaboración y apoyo mutuo hacia los gobiernos de los estados y los municipios, y hacia los actores económicos de todas las ramas productivas, en todas las regiones del país.

ESTRATEGIA 6.7 Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.

Este ejercicio es especialmente relevante para impulsar la modernización y el perfeccionamiento de la normatividad en materia de derechos humanos, transparencia y combate a la corrupción, la lucha contra el crimen organizado y la conservación de la diversidad y patrimonio culturales.

ESTRATEGIA 6.8 Modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior.

En los últimos diez años, la diplomacia mexicana no ha recibido aumentos significativos en su presupuesto, lo que le ha impedido ampliar y mejorar su infraestructura y aumentar el número de integrantes del Servicio Exterior Mexicano. La proporción de integrantes de la diplomacia respecto de la población total sigue siendo comparativamente reducida para los estándares internacionales: tiene 12 funcionarios por millón de habitantes, mientras que esta razón es de 14 para Brasil, 30 para Argentina y 33 para Corea.

Para instrumentar una política exterior responsable que ayude a generar las condiciones de desarrollo en el país, que promueva los intereses de México, que proteja a los mexicanos en el exterior y que ayude a fortalecer los espacios de interlocución en el mundo, se requiere el robustecimiento de la infraestructura y la experiencia del personal del Servicio Exterior Mexicano. Asimismo, se necesita un plan que oriente los criterios de ampliación de la representación diplomática y de la cobertura en otras regiones para su mayor y mejor presencia internacional.

5.7 México en la construcción del orden mundial

La pertenencia de México a numerosos foros y organismos internacionales le ofrece condiciones propicias para incrementar su participación en la construcción del nuevo orden mundial. Al gobierno corresponde mantener y acrecentar el reconocimiento y el respeto del país en el mundo. Para reasumir el liderazgo internacional, México debe ser capaz de construir relaciones sólidas y respetuosas con todas las naciones, especialmente las de América Latina.

OBJETIVO 7

Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.

México está convencido de que el respeto a la libre determinación de las naciones, la colaboración respetuosa para la paz y la protección a los derechos de las personas son los pilares más firmes para un entorno mundial de oportunidades en el que haya lugar para todos y para el compromiso de la humanidad con el desarrollo sustentable.

La democracia constituye el régimen político más adecuado para el despliegue de las capacidades de las personas y los países. Por eso, la política internacional de México seguirá orientándose por los valores y principios de la democracia en la búsqueda de un mundo libre y ordenado.

Para lograr este objetivo se implementarán las estrategias siguientes:

ESTRATEGIA 7.1 Participar activamente en las discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales.

La desaparición de la bipolaridad en el poder mundial y el crecimiento de las alianzas regionales han estimulado un intenso debate sobre la arquitectura que el sistema internacional necesita para un progreso compartido. Por convicción, tradición y obligación constitucional,

México mantiene su firme compromiso con la colaboración internacional para construir un orden mundial armónico y seguro en el que se protejan los derechos humanos y el medio ambiente. Una política exterior responsable exige una participación más dinámica de México en el diálogo entre las naciones, en todos los temas de la nueva agenda internacional.

ESTRATEGIA 7.2 Incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales promoviendo el Desarrollo Humano Sustentable.

El avance de la regionalización por zonas económicas y políticas fortalece los intercambios entre los países que deciden participar en ellos. Sin embargo, México asume que estos nuevos agrupamientos no deben conducir a un conjunto de bloques aislados del resto del mundo. La participación en el diseño y definición de nuevas reglas de interrelación económica no sólo es deseable, sino necesaria para apuntalar las estrategias de desarrollo nacional.

Se debe atender, especialmente, la colaboración multirregional para enfrentar amenazas emergentes como el cambio climático, el crimen organizado, la seguridad energética, así como el tratamiento, control y erradicación de enfermedades infecciosas.

ESTRATEGIA 7.3 Promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la resolución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países.

Las nuevas condiciones del sistema internacional han debilitado las capacidades del multilateralismo para generar condiciones que permitan la convivencia pacífica entre los Estados. México mantiene su compromiso de seguir apoyando al sistema de las Naciones Unidas como el ámbito privilegiado para actualizar conceptos del derecho internacional, desplegar estrategias innovadoras y adoptar nuevas políticas y métodos de trabajo.

ESTRATEGIA 7.4 Coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

México se consolida como un actor clave en materia de cooperación internacional para el desarrollo de su economía, por el nivel de su ingreso per capita, los logros alcanzados en los últimos años en materia de desarrollo humano, su pertenencia a distintos bloques comerciales y organismos internacionales, así como por la ratificación de diversas convenciones y tratados en la materia.

Resulta indispensable que México cuente con mecanismos de coordinación de su política de cooperación internacional para conducir de manera eficaz y coherente los distintos esfuerzos que realiza al respecto. A través de ello, se fortalecerá la presencia de México como un actor responsable en la escena internacional.

5.8 Diversificar la agenda de la política exterior

La posición geográfica de México ha significado, indudablemente, buenas oportunidades para la complementación económica con Estados Unidos y Canadá. Aprovecharlas mejor seguirá siendo un compromiso fundamental de la política exterior. Sin embargo, en un mundo dinámico en el que el mapa económico y político se mueve con relativa rapidez, y con ello también las oportunidades para apoyar el desarrollo de México, resulta vital para la nación ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas y de inversión con otros países y regiones del mundo.

OBJETIVO 8
Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.

Para lograr este objetivo se impulsarán siete estrategias:

ESTRATEGIA 8.1 Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe.

México tiene una misma historia con América Latina y el Caribe. Ambas regiones han sido y seguirán siendo prioritarias para el país. Sobre la base de la madurez, la afinidad y el respeto, el gobierno mexicano asume el compromiso de entablar una relación positiva y respetuosa con los estados que las integran, sin excepciones. Con América Latina y el Caribe es posible tener, de manera natural, una proyección política y una presencia económica que asegure espacios de interlocución y concertación acordes con la estatura internacional del país. El propósito es construir consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales para el cumplimiento de las aspiraciones comunes de bienestar.

La responsabilidad del país con Centroamérica se enfocará en elevar el bienestar social y el desarrollo económico de la región. Es imperativo plantear de manera conjunta soluciones reales a los problemas de pobreza, marginación y pérdida de capital humano por la emigración.

México aprovechará las grandes oportunidades que representan los países que forman parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), tanto por su potencial económico como por el alto nivel de coordinación y concertación política que han alcanzado en foros multilaterales. México tiene en el Caribe su tercera frontera, que debe verse como una zona de encuentro para fortalecer relaciones políticas, comerciales, turísticas y culturales.

En América del Sur, México buscará recuperar y fortalecer, de manera responsable y activa, los espacios de influencia e interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico del país. Con las naciones de la región es preciso continuar e impulsar una reflexión conjunta sobre los temas fundamentales del sistema interamericano e internacional, la complementariedad económica y las aspiraciones compartidas de integración, aprovechando para ello los foros y mecanismos de concertación regionales cada vez más sólidos y acreditados, como el MERCOSUR.

ESTRATEGIA 8.2 Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá.

El Plan Puebla-Panamá merece un mayor impulso para el desarrollo regional. México reconoce su compromiso de contribuir al crecimiento económico que brinde mejores oportunidades a los estados del sur y sureste de nuestro país, así como a las naciones de la región. Por ello, se propone la revisión y el fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá, bajo la premisa de que sólo en una perspectiva de desarrollo regional, se podrá materializar el bienestar que demandan los habitantes de esta zona.

ESTRATEGIA 8.3 Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá.

Hay avances importantes en la institucionalización de los vínculos de México con Estados Unidos y Canadá, de manera particular a partir del establecimiento de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Nor-

te, lo que ha permitido ampliar las oportunidades de desarrollo y cooperación para hacer la región más competitiva y segura.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido y seguirá siendo de la mayor importancia para estimular la complementación de las economías de los países signatarios. No obstante, es necesario proseguir la actualización de los compromisos adquiridos para ir más adelante en materias de interés estratégico para México y nuestros socios, como el libre tránsito de mercancías, la revisión de prácticas proteccionistas y, con particular énfasis, la búsqueda de mayor cooperación en materia migratoria, que resulte en beneficios para todos.

ESTRATEGIA 8.4 Construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea.

Las relaciones con Asia y Europa ofrecen todavía amplios márgenes para acrecentar el intercambio comercial, el flujo de inversiones y capitales, así como la colaboración para el desarrollo social y el fortalecimiento de las capacidades de la población mexicana mediante la transferencia de inversiones, tecnologías y conocimientos.

México y la Unión Europea poseen una visión compartida respecto al papel que el sistema multilateral juega en la edificación de una nueva arquitectura internacional. Temas como el medio ambiente, el financiamiento y la cooperación para el desarrollo, la migración, los derechos humanos, el combate al crimen organizado, el desarme, la paz y la seguridad, son aspectos de la agenda global en los que el intercambio de experiencias y puntos de vista han sido provechosos y deben incrementarse. México continuará participando activamente en esquemas de concertación multirregional, como el Consejo de Europa, los cuales brindan al país la oportunidad de participar como un actor global y contribuir a dar respuesta a desafíos transnacionales como el acceso a los mercados y la liberalización comercial, el cambio climático, el desarrollo de África, la seguridad energética y el tratamiento, control y erradicación de enfermedades infecciosas.

ESTRATEGIA 8.5 Aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para derivar acuerdos gubernamentales y empresariales con los países de la Cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelandia.

El sentido de la estrategia es mejorar la posición de México en el aprovechamiento de estos motores emergentes del crecimiento global. Por su pertenencia a

la Cuenca del Pacífico, México debe participar en la corriente de crecimiento económico, competitividad y conocimiento que emana de la zona de Asia-Pacífico.

ESTRATEGIA 8.6 Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en Medio Oriente y África.

En el Medio Oriente, México mantendrá su postura a favor del diálogo y la solución pacífica de los conflictos con el apoyo de las instancias multilaterales, en especial la Organización de las Naciones Unidas. En el plano económico, México debe buscar mecanismos para la cooperación y la promoción de sus intereses en Medio Oriente. Es necesario fortalecer la relación comercial con países con los que se tienen firmados tratados de libre comercio, que incluyan el establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas y mayores transferencias de conocimientos y tecnología. México estará atento a las oportunidades de cooperación en la zona, mediante una renovada participación en foros como el Fondo de Cooperación Internacional México-Liga de Estados Árabes, la Unión Africana y el Consejo de Cooperación del Golfo.

El mayor dinamismo de la relación de México con la Unión Africana es componente fundamental para la búsqueda de instrumentos de cooperación económica, desarrollo social, ayuda humanitaria y colaboración en ciencia, tecnología y cultura con los países africanos, más allá de los objetivos de coyuntura.

5.9 Mexicanos en el exterior y migración

Si bien en las décadas recientes se ha incrementado sensiblemente el número de mexicanos que viven y trabajan en Estados Unidos y Canadá, la presencia de connacionales en otras partes del mundo también ha crecido. La nación mexicana despliega con orgullo su cultura, intereses y aspiraciones en un mundo globalizado.

No obstante, México reconoce que la carencia de oportunidades y las asimetrías económicas son algunas de las causas fundamentales de la salida acelerada de capital humano al extranjero, especialmente a los Estados Unidos. La búsqueda de mejores ingresos es la razón por la que cada vez más personas de otros países, sobre todo de Centroamérica y América del Sur, sigan llegando a territorio mexicano, ya sea para buscar empleo aquí o como estación de paso para seguir su camino hacia el norte.

Una política exterior responsable y activa como la que se propone en este Plan debe mirar, al mismo tiempo, por el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, así como por la protección a los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, muchas veces de manera indocumentada y en condiciones lamentables de seguridad. Por eso, el mejoramiento de la política migratoria, a partir de la colaboración y el entendimiento con las naciones del Norte y el Sur, ocupa un sitio destacado en los objetivos y estrategias de la política exterior.

OBJETIVO 9
Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.

Para el logro de este objetivo, se considera la implementación de tres estrategias:

ESTRATEGIA 9.1 Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana.

Son muchos los riesgos que enfrentan quienes se deciden a salir del país en busca de mejores oportunidades de vida y empleo. El cruce indocumentado de las fronteras y la creciente persecución de que son objeto quienes así lo hacen, ponen en riesgo su seguridad, su integridad física y sus vidas. Quienes logran establecerse en Estados Unidos encuentran fuertes obstáculos para desenvolverse y ocupar puestos de trabajo seguros y estables. La protección efectiva de su integridad personal y de sus derechos humanos y laborales exige el fortalecimiento de la red consular mexicana. Por ello, se creará un Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior. Este programa establecerá estrategias y prioridades para fortalecer la protección consular de los mexicanos en el exterior, la coordinación de acciones y asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución y acciones que serán objeto de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y municipios, así como con los grupos sociales interesados.

ESTRATEGIA 9.2 Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos.

Con pleno respeto a la soberanía de las naciones, México continuará propiciando el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de mexicanos en el exterior, de manera particular con quienes se esfuerzan por contribuir al mejoramiento de sus comunidades de origen.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior continuará siendo el mejor puente de comunicación con esta importante comunidad. Seguirá coordinando los esfuerzos en materia de cooperación internacional para elevar la calidad de vida de los mexicanos residentes en el extranjero; proseguirá en su labor de crear sinergias adecuadas entre las iniciativas de las comunidades de mexicanos en el exterior y las del gobierno de México, y además contribuirá al fortalecimiento de sus capacidades para promover sus derechos.

El Programa Paisano se ha acreditado como un mecanismo cada vez más eficaz para estimular la seguridad de los mexicanos en su regreso a México y su retorno a los Estados Unidos. Por eso, el Gobierno de la República se propone mantenerlo y perfeccionarlo.

ESTRATEGIA 9.3 Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.

La realidad cotidiana demuestra que los mercados laborales de México, Estados Unidos y Canadá, son complementarios. De acuerdo con algunas estimaciones, el mercado laboral estadounidense genera cada año una demanda de cerca de medio millón de empleos no calificados, que en buena parte son cubiertos con mano de obra mexicana. Asimismo, tanto en Estados Unidos como en Canadá crece la tendencia a recibir trabajadores y profesionales con preparación especializada.

México sostiene que el fenómeno de la migración debe sustentarse en mecanismos de cooperación que protejan los derechos de la persona y en el reconocimiento de la aportación de su trabajo a la economía receptora.

ESTRATEGIA 9.4 Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.

En el ámbito de las competencias que la ley confiere al Gobierno Federal, se apoyará a las autoridades electorales para que un mayor número de mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto para en las elecciones de Presidente de la República.

OBJETIVO 10
Construir una nueva cultura de la migración.

La mejor manera de prevenir la emigración por razones de desventaja económica, es la creación de oportunidades de progreso y bienestar para las personas y las familias en sus lugares de origen. Promover la corresponsabilidad entre los países que comparten con México flujos migratorios para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social en las zonas más atrasadas, y garantizar al mismo tiempo la protección de los derechos de los migrantes, es la esencia del compromiso del Gobierno de la República con una nueva cultura de la migración.

En el diseño de las políticas públicas en materia migratoria, se considerará la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes. La política migratoria será transversal a la política exterior porque requiere de la cooperación internacional, regional y bilateral para enfocarse en el desarrollo, y no en la gestión de los flujos de personas.

Para lograr este objetivo se plantean cinco estrategias:

ESTRATEGIA 10.1 Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México.

Una nueva cultura de migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior.

El Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur estará orientado a facilitar la documentación de los migrantes que tienen como destino temporal o definitivo los estados de

esa región. Al mismo tiempo, se impulsará la posibilidad de tener plena legalidad en la migración y reducir los incentivos a la ilegalidad en este proceso.

El gobierno de México está resuelto a llevar a cabo acciones para estimular el empleo temporal en zonas con vocación para absorber mano de obra, y a buscar la concurrencia de Guatemala para establecer un programa similar en ese país. Al mismo tiempo, se facilitará la documentación legal de los migrantes centroamericanos, en defensa de los derechos y la dignidad de las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen.

ESTRATEGIA 10.2 Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional.

El objetivo de los países que comparten el problema de la migración por razones económicas debe ser el de lograr que la inversión vaya a donde está la mano de obra para que ésta deje de ir a los lugares donde se asienta el capital.

ESTRATEGIA 10.3 Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.

Mediante un intenso trabajo de promoción y concertación con inversionistas y autoridades locales, así como con las comunidades de mexicanos en el exterior, los esfuerzos del Gobierno Federal se enfocarán a generar oportunidades de crecimiento económico y empleo en los estados de donde sale mayor número de personas a buscar ingresos fuera de sus comunidades.

De manera correspondiente, se aprovecharán los mecanismos de cooperación bilateral y regional para impulsar el desarrollo en las zonas más desfavorecidas de México, así como en las de los países de Centroamérica de donde proviene gran parte de la inmigración que ingresa al territorio nacional de manera indocumentada.

ESTRATEGIA 10.4 Contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá.

Se propone la revisión y fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá para generar empleos que brinden a los centroamericanos la posibilidad de permanecer en sus países.

Instrumentos como éste poseen un enorme potencial para compartir esfuerzos por el mejoramiento económico y productivo de los estados del sur y sureste de México, así como de los países de Centroamérica.

ESTRATEGIA 10.5 Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

Se impulsará la calidad en los servicios migratorios con base en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a través del Instituto Nacional de Migración, la modernización de la infraestructura y, en especial, la dignificación de las estaciones migratorias, combatiendo frontalmente la corrupción.

Al fortalecer el control de entradas y salidas de las personas, así como de la estancia legal en el país de los migrantes, se

estará actuando para garantizar la seguridad, la convivencia armónica y el desarrollo pleno de los habitantes de las fronteras y corredores migratorios Sur y Norte.

De cara al futuro

De cara al futuro

El Plan Nacional de Desarrollo contiene las directrices sobre las cuales habremos de trabajar en los próximos seis años para construir un México moderno, sin ignorar nuestra historia, sin pretender reinventar a la nación, pero con la mirada puesta en el futuro.

La importancia y trascendencia de los objetivos que están plasmados en el Plan convocan y comprometen a todos los mexicanos. Hoy el reto es hacer la parte que nos corresponde y ser capaces de ejecutar las acciones que necesitamos para alcanzar estos objetivos.

Debemos imprimir una nueva dinámica a la administración pública y construir una nueva relación fundada en la corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno, entre los tres Poderes de la Unión y entre la Federación, los estados y los municipios.

El bien de la nación nos exige actuar con estrategia y con rumbo. Así, el Plan Nacional de Desarrollo no será letra muerta sino un documento vivo que responda y se adapte permanentemente a las transformaciones que experimente la realidad nacional.

A partir de él, debemos dar seguimiento puntual a los objetivos que nos hemos propuesto para la presente Administración. Son un primer e importante paso hacia las metas que nos hemos trazado con miras al 2030 y que habremos de evaluar permanentemente para hacer los ajustes que sean necesarios.

Los objetivos trazados en el Plan son un compromiso que asume el Gobierno de la República con los mexicanos. Trabajaremos con entrega y profesionalismo para rendir buenas cuentas a la sociedad. Para alcanzar dichos objetivos se requiere también de la participación activa de los ciudadanos, y de la voluntad de todas las fuerzas políticas, para construir los acuerdos que conduzcan a México por la vía del desarrollo.

Ahora es tiempo de tender puentes de corresponsabilidad, solidaridad, cooperación y trabajo colectivo. Los mexicanos debemos hacer de la pluralidad nuestra mayor fortaleza y unir voluntades y esfuerzos para llevar a la realidad aquellas aspiraciones que nos hacen coincidir y nos dan identidad como nación.

No podemos permitir que las diferencias sean obstáculo para el progreso de nuestro país. Hoy es el tiempo de hacer frente, con todos nuestros recursos y capacidades, a los retos que nos impone el presente y futuro de México.

Es tiempo de llevar a la realidad nuestras más altas aspiraciones y nuestros más anhelados ideales. El futuro de México depende de lo que nuestra generación haga hoy. El Plan Nacional de Desarrollo es la carta de navegación en la que, día a día, sociedad y Gobierno debemos trazar la mejor ruta para llevar a México a ser el país fuerte, limpio, seguro, libre, más democrático y ganador que queremos para nuestros hijos.

Anexos

Programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 23, fracción III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:

- Agua y bosques
- Campo y desarrollo rural
- Ciencia y Tecnología
- Combate a las adicciones
- Comercio
- Competitividad
- Comunidades y pueblos indígenas
- Cooperación y desarrollo internacional
- Cultura
- Defensa nacional
- Democracia y participación ciudadana
- Deporte
- Derechos humanos
- Desarrollo empresarial
- Desarrollo regional
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano
- Educación
- Empleo
- Energía
- Equidad de género
- Familia, niños y jóvenes
- Financiamiento para el desarrollo
- Fortalecimiento del federalismo
- Grupos vulnerables
- Infraestructura
- Medio ambiente y recursos naturales
- Migrantes
- Modernización de la gestión pública
- Población
- Procuración e impartición de justicia
- Producción y distribución de alimentos
- Protección civil, prevención y atención de desastres
- Salud
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Soberanía
- Superación de la pobreza
- Trabajo
- Transparencia y rendición de cuentas
- Turismo
- Vivienda

Consulta Ciudadana

Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

México es un país orgullosamente diverso. El Sistema Nacional de Planeación Democrática demanda que los ciudadanos vean reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo sus preocupaciones y sus aspiraciones.

De acuerdo al Art. 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del país, cuyos objetivos están determinados por los fines de la propia Constitución. La Ley de Planeación que reglamenta este artículo establece que "en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley" (Art. 20, Ley de Planeación).

En cumplimiento de lo anterior, se llevó a cabo el proceso de consulta para la elaboración de este Plan. La consulta constituyó el espacio a través del cual, ciudadanos de forma individual, o a través de las organizaciones a las que pertenecen, expresaron sus ideas y propuestas para el desarrollo integral del país.

Los mecanismos a través de los cuales se llevó a cabo esta consulta fueron:

1. Mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.
2. Mesas de diálogo con los partidos políticos.
3. Foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y diversas entidades del Gobierno Federal.
4. Consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República, a través de un centro de consulta telefónica, el envío y recepción de formas de consulta por medio del Servicio Postal Mexicano, el sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas en las oficinas de la Presidencia.
5. Reuniones de trabajo con especialistas.

En estos espacios se contó con la participación de legisladores, representantes de gobiernos de los estados, y municipios, cámaras empresariales, partidos políticos, universidades, instituciones académicas, funcionarios públicos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que de manera libre y comprometida aportaron propuestas y opiniones para enriquecer el análisis y la elaboración de este Plan.

Las opiniones, propuestas, expectativas e ideas de los ciudadanos recabadas a través de la consulta, constituyeron un elemento muy importante para la integración de este Plan Nacional de Desarrollo; y es información relevante y valiosa para los programas sectoriales 2007-2012 que se realizarán a partir de este Plan.

En las reuniones de trabajo que llevaron a cabo las dependencias del Gobierno Federal con las Comisiones del Congreso de la Unión, se recibieron 41 propuestas de las áreas de competencia de dichas comisiones.

Se llevaron a cabo 205 foros de consulta popular organizados por las dependencias y diversas entidades del gobierno federal en los que participaron 51,997 personas que expresaron su opinión en torno a 73 diversos temas sobre la realidad mexicana, sus problemas y sus soluciones.

En la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República participaron 79,921 ciudadanos que plantearon problemas y propuestas de solución.

Consulta del PND 2007-2012

Mecanismo de consulta	Participantes
205 Foros de consulta popular	51,997
Página de internet	38,179
Centro de atención telefónica	26,755
Correo postal	12,369
Correo electrónico	2,618
Total de participantes	**131,918**

En esta consulta los ciudadanos identificaron problemas que se refieren principalmente a tres temas: la seguridad, diferentes aspectos relacionados con la pobreza, y la necesidad de contar con mejores empleos. A continuación se describen algunos de los principales resultados de esta consulta.

El tema de Estado de Derecho y la seguridad resultó ser el más mencionado. A este aspecto se refirieron el 36% de los ciudadanos. Del total de respuestas en este punto, el 79% destacó problemas relacionados con la seguridad, como el combate al narcotráfico y la reforma de las corporaciones policíacas. El 21% restante se enfocó a temas vinculados a la cultura de la legalidad y la procuración e impartición de justicia.

Un 28% del total de las respuestas se refirieron al tema de pobreza y necesidades básicas de la población. Para quienes opinaron sobre estos temas, las principales demandas son extender el acceso a la educación, trabajar por la superación de la pobreza y mejorar los servicios de salud y su alcance.

El otro tema prioritario, con 27% de las respuestas, fue el empleo y la economía. Dentro de este grupo de opiniones, la promoción del trabajo y los temas relativos a la paz laboral fueron las principal preocupaciones.

Por otro lado, los ciudadanos identificaron problemas con el medio ambiente. De estos, 31% mencionó el problema del manejo de residuos sólidos y peligrosos; 14% aludieron al aprovechamiento sustentable de los recursos

naturales, 13% al cambio climático y 12% a educación y cultura ambiental.

De las respuestas que hicieron referencia al sistema político mexicano y a la política exterior, el 54% de las opiniones se relacionaron con el tema del fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político y la participación ciudadana; 30% mencionó la eficacia y eficiencia gubernamentales, junto con la transparencia y rendición de cuentas como asuntos relevantes, en tanto que la preocupación del restante 15% de este grupo fue el manejo responsable y activo de la política exterior, con un especial énfasis en la atención a los mexicanos en el exterior, y la migración.

El Gobierno Federal tiene la firme convicción de que sólo mediante el diálogo plural, abierto y constructivo se pueden lograr los acuerdos que el país necesita. El contacto directo y abierto con la ciudadanía y todas las fuerzas políticas se mantendrá como una prioridad durante este gobierno.

Este ejemplar se imprimió en mayo del 2007
en los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (TIEV)
de la SHCP en la Ciudad de México.
Forros impresos en cartulina couché brillante de 300 gramos.
Interiores impresos en papel couché brillante de 150 gramos.