

### 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 oportuna-

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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, así 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.

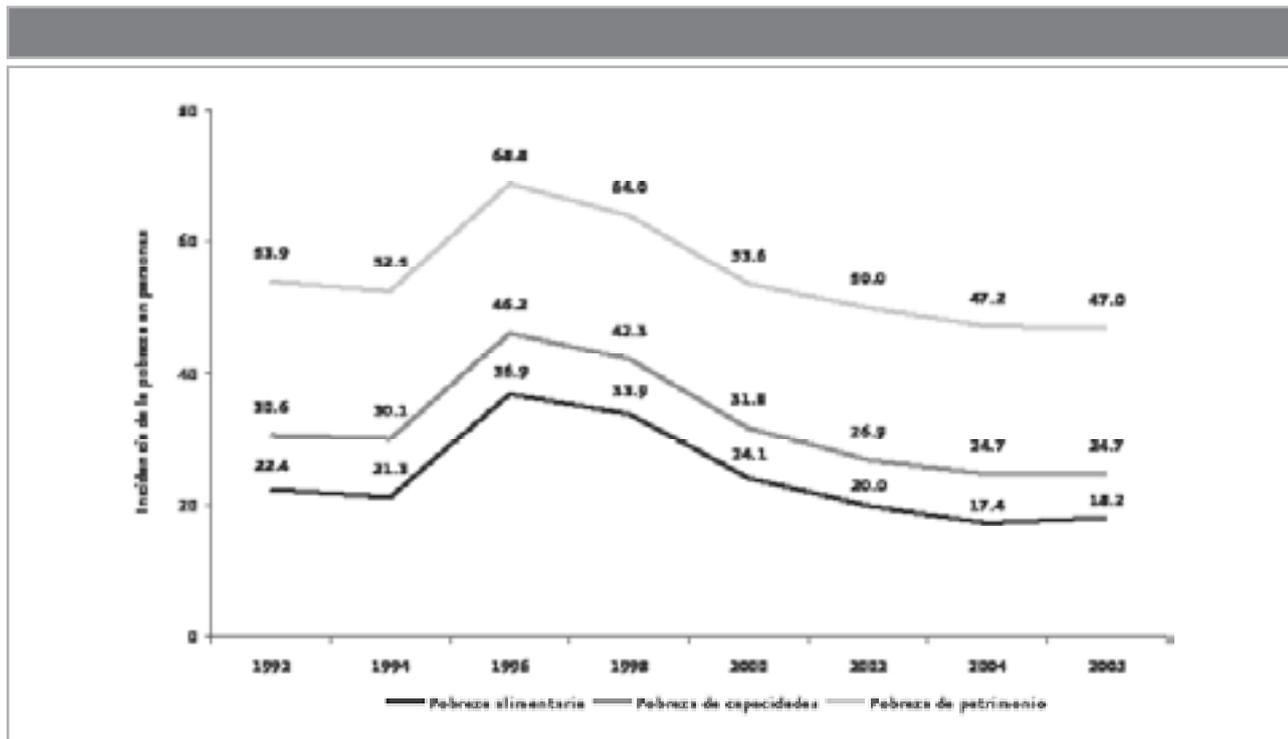
3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza preexistentes 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



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH

pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre

similares a los que se tenían en 1992, como muestra la gráfica anterior.

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.

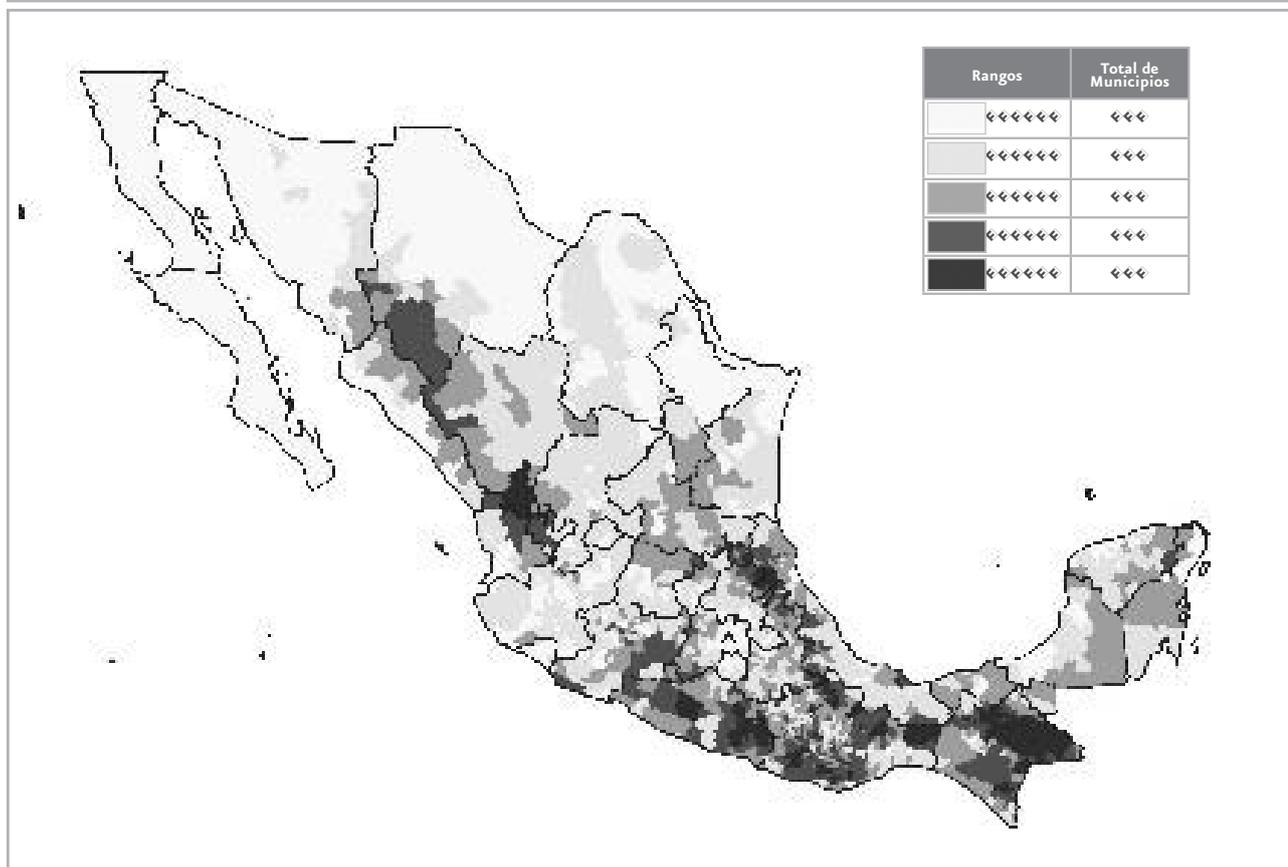
A nivel municipal, la mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa. También se observa que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y 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.

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

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

**MAPA 1. INCIDENCIA MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA ALIMENTARIA, 2005**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005.

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.

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

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 pro-

ductivas 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-

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 evaluacio-

nes 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 ac-

ceso 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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, emparadoras, 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,

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 a 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 sí 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 habitan-

tes 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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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,

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 <sup>1</sup>	83.2	72.6	63.3	61.9
Mortalidad infantil <sup>2</sup>	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 <sup>3</sup>	24.4	12.1	8.8	8.0

<sup>1</sup> Tasa por 100 000 nacimientos estimados.

<sup>2</sup> Tasa por 1 000 nacimientos estimados. Niños menores de 1 año.

<sup>3</sup> 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 Censo 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 disfrutaban 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 li-

neamientos, 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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 procu-

rarán 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 po-

tencial 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,

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 resolutive 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

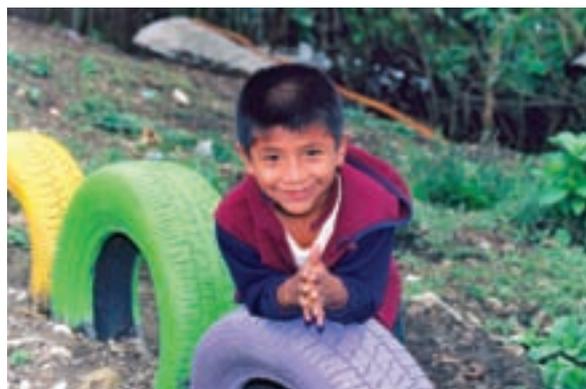
### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

ca 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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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.

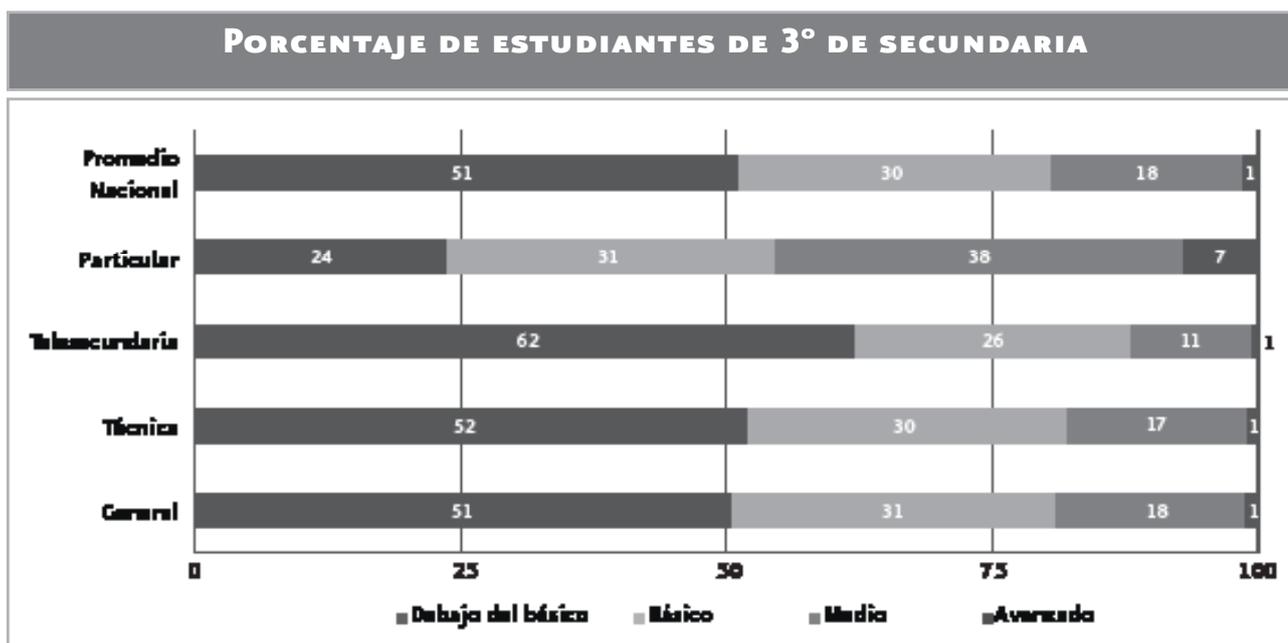
Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades



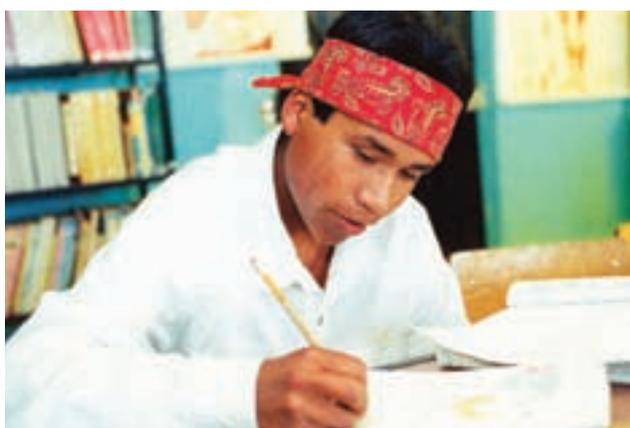
públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel 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,

te, 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 institu-

COBERTURA POR TIPO Y NIVEL EDUCATIVO CICLO ESCOLAR 2005-2006	
<b>Educación Básica</b>	
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**

ciones 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.

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-

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 matrícula 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.

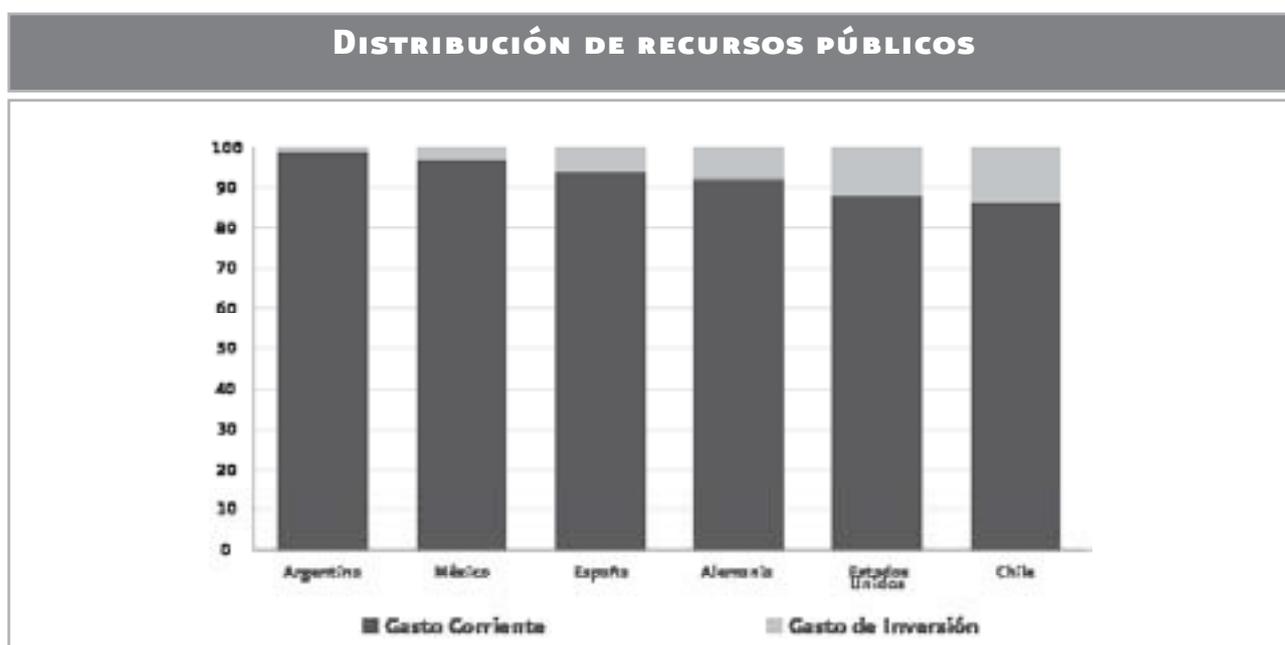
Un problema adicional, que apenas comienza a ser atendido, es la educación de

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

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,



del proceso educativo en lugar de los factores de aprovechamiento académico.

la plena participación social y política y el valor de la realización personal. El sistema

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 Subsecretaría 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 compete 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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.

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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.

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

**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 Nacio-

nal 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 neces-



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 milenar 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-

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 relacio-

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 Censo de Población y Vivienda, México, 2005. CONAPO, Índice de marginación municipal 2005.

nes 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.

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 supervivencia. Este panorama contrasta con la riqueza de los patrimonios con los que cuentan las comunidades indígenas:

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

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.

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.

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:

- o Menores oportunidades para acceder a la educación, la salud y los mínimos niveles de bienestar.
- o 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:

- o 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.
- o La transformación de las culturas y de las dinámicas familiares indígenas.
- o 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-

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

ciales, una elevada proporción corresponde a los pueblos indígenas.

DESARROLLO HUMANO		
	2005	
	Total	Indígena
Población sin derechohabencia 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 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 sólo 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 2º 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.

### Eje 3. Igualdad de oportunidades



**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-

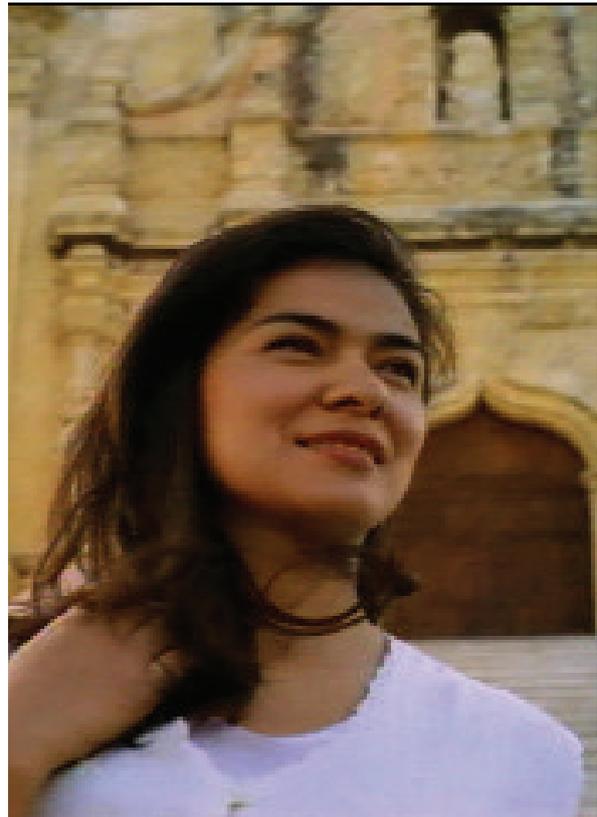
### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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, discrimi-



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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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, trátense 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 pueden 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.

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 públi-

co adaptado con facilidad y seguridad impide que las personas con discapacidad puedan desarrollar todo tipo de actividades fuera de su entorno 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.

## Eje 3. Igualdad de oportunidades

**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 Méxi-

co 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 definitivos 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

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 familia-

res<sup>1</sup>, 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%)<sup>2</sup>.

La población de jóvenes (de 18 a 29 años) es de 21 millones, según el II Censo 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

<sup>1</sup> INEGI. Censo 2005

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

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%.

<sup>3</sup> 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 vulnerabili-

dad.

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 edificante para 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 sí 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 participación 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

### Eje 3. Igualdad de oportunidades

sectores de la población con menor acceso a estas manifestaciones.

En todas las líneas de acción de la política cultural, se 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 amplia-



ción 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 sistemática 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 de 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 práctica del deporte 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.