

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.

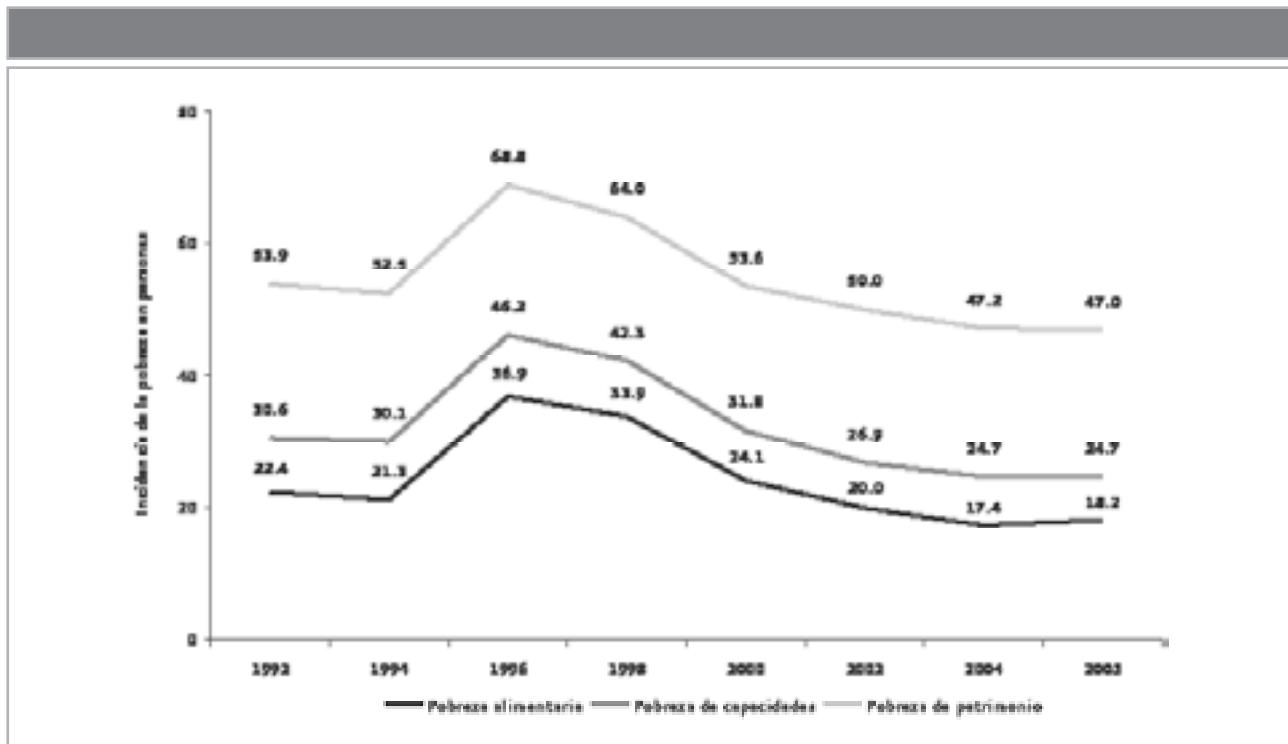
3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros

### 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.

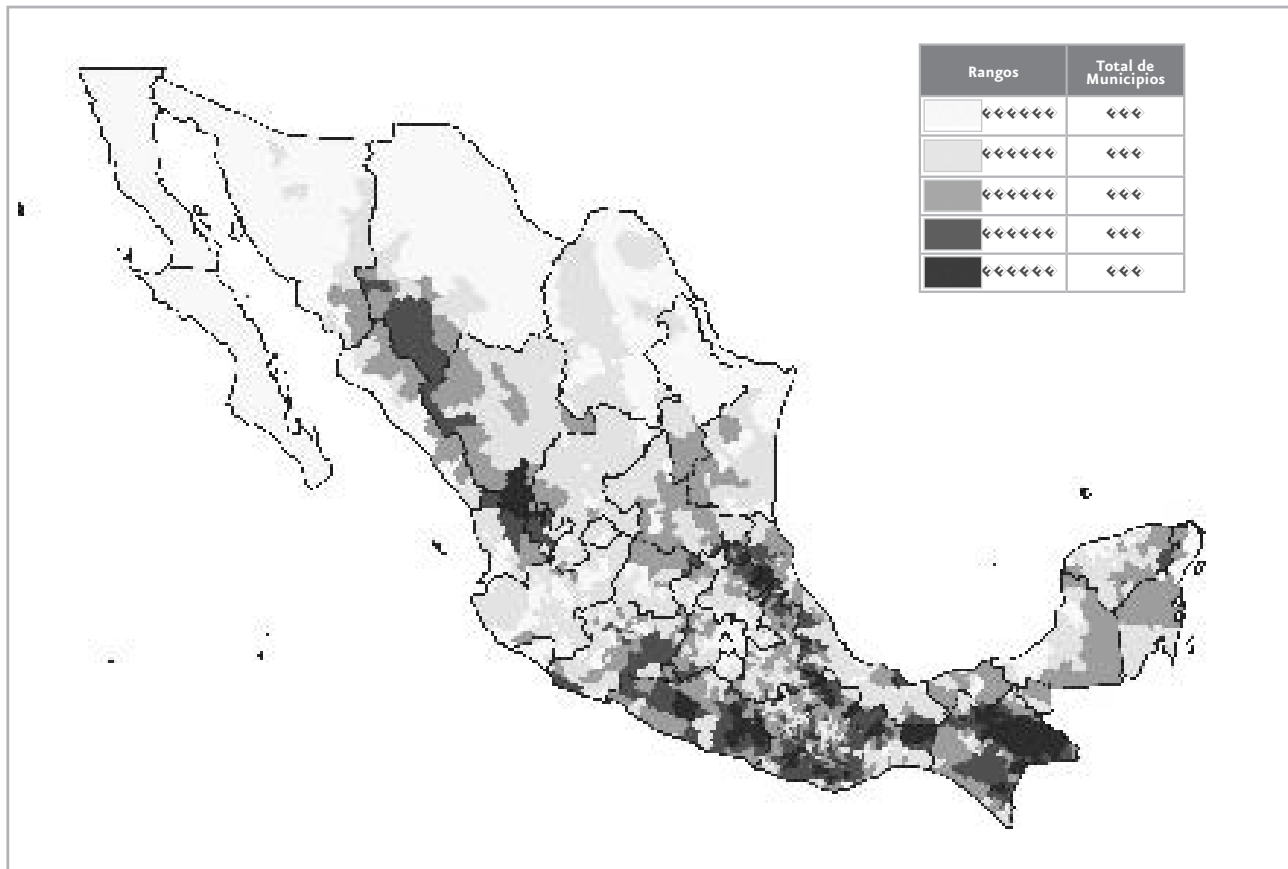
A nivel municipal, la mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa. También se observa que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y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

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.