



PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
2 0 1 3 - 2 0 1 8
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA





II. MÉXICO INCLUYENTE



NO ES EL GOBIERNO EL QUE INTERPRETA LAS ASPIRACIONES SOCIALES, SON LOS CIUDADANOS QUIENES ENCAUZAN LOS DESEOS DE TRANSFORMACIÓN Y RENOVACIÓN SOCIAL.

LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO

Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país.

La desigualdad y la pobreza generan frustración en amplios segmentos de la población, erosionan la cohesión social y abren el camino al conflicto y la violación de la ley, con graves consecuencias para la paz pública, la fortaleza de las instituciones, así como para el desarrollo sostenible del país.

El que una elevada proporción de la población carezca de acceso pleno y efectivo a los bienes públicos que le corresponden por ley, y enfrente condiciones de vulnerabilidad inaceptables, representa, además, un poderoso freno a la expansión del mercado interno y al incremento de la productividad, lo que afecta sensiblemente el potencial de crecimiento económico del país.

Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos.

Al igual que en el resto de las Metas Nacionales, las políticas contenidas en México Incluyente no están diseñadas de manera aislada. Estas acciones se complementan con las políticas de seguridad, impartición de justicia, educación y fomento económico, que forman parte de las demás metas del presente Plan, así como con las Estrategias Transversales propuestas.

II.1. Diagnóstico: persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país

Un país fragmentado y desigual

Uno de cada cuatro participantes de la Consulta Ciudadana consideró que la prioridad del Gobierno de la República debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Actualmente, la pobreza ocupa en México una amplia extensión social y territorial.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) correspondientes a 2010, el 46.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad

social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Por otra parte, el 10.4% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales. Las estadísticas del CONEVAL también muestran que en 40% de los municipios del país el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75%. Destaca que la mayoría de éstos son municipios pequeños, en localidades rurales y con altos porcentajes de población de habla indígena. Asimismo, sobresale que en tan sólo 190 municipios del país se concentra la mitad de la población en situación de pobreza extrema.

Los niveles de pobreza en México se han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno. Hoy, la pobreza además tiene otros rostros y modalidades vinculadas a los nuevos patrones de consumo sustentados en bienes y servicios cada vez más sofisticados. Las formas de exclusión también han variado y se extienden a productos y servicios no convencionales, como es el caso de las tecnologías vinculadas con la Sociedad del Conocimiento y la información. Éstas compiten en importancia, en segmentos de la población cada vez más amplios, con el consumo de alimentos, la vivienda, el cuidado de la salud y otros rubros fundamentales.

Un derecho social fundamental, establecido en el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

De acuerdo con estimaciones del CONEVAL, 28 millones de personas no tuvieron acceso a una alimentación adecuada en 2010. De éstos, 7.4 millones se encuentran en pobreza extrema.

El hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema. Cuando afecta a los niños pequeños genera daños físicos e intelectuales irreversibles que los condenan a repetir el mismo ciclo de pobreza que sufrieron sus padres. De

acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2012, 2.8% de los menores de cinco años presentan bajo peso, 13.6% muestran baja talla, 1.6% desnutrición aguda (emaciación) y 23.3% anemia.

La falta de acceso a los alimentos se agrava con la pérdida del poder adquisitivo de los hogares. De acuerdo con el CONEVAL, entre 2008 y 2010, en un escenario de crisis económica y volatilidad de precios internacionales de alimentos, la única carencia social que aumentó su incidencia fue la alimentaria. Hasta antes de abril de 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, cuestión que afecta en mayor medida a las personas de menores ingresos (debido a que destinan una proporción más elevada de su gasto a la compra de alimentos). Dicha dinámica se debió, en parte, a factores externos. Por ejemplo, en los últimos años, el aumento del consumo per cápita de todos los alimentos de China ha impactado significativamente la demanda de los mismos y se ha traducido en un incremento de sus precios a nivel mundial.

Por otro lado, la distribución del ingreso del país representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social. En la última década, México fue la segunda nación más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) después de Chile y la doceava en América Latina, de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, se observa que la relación de ingresos entre el 10% de la población más rica y el 10% más pobre fue de 25 a 1. En términos de desigualdad, también destaca que el 44% de la clase trabajadora del país percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales, a 2010 el 31.8% de los mexicanos no contaba con acceso a algún esquema de salud y 60.7% de la población no tenía seguridad social.

La desigualdad también se presenta en términos de regiones. La concentración de los núcleos de crecimiento demográfico en las ciudades es un reflejo del relativo estancamiento económico que presenta el campo. Mientras que el 65% de las personas ubicadas en áreas rurales es pobre, la proporción disminuye al 40.5% en las zonas



urbanas. No obstante, muchas de las ciudades, independientemente de su tamaño, siguen manifestando patrones de crecimiento desordenado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes. La pobreza urbana muestra hoy el rostro más desafiante: ruptura del tejido comunitario y familiar, segregación, violencia y delincuencia, entre muy diversas patologías sociales.

Para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales, es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas. Por ejemplo, los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. Actualmente, existen 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2,391 programas. Sin embargo, no existe un padrón único de beneficiarios y no se tiene un alineamiento claro y estratégico de la política social. Por tanto, se carece de una adecuada articulación interinstitucional que resulte en el cumplimiento efectivo de objetivos de desarrollo social comunes o complementarios.

Por otro lado, los recursos públicos destinados a atender los problemas de pobreza y desigualdad, en algunos casos, no están adecuadamente dirigidos: la mitad de estos recursos se destinan al segmento superior de la escala de ingresos y sólo el 10% de dichos fondos se asignan al 20% más pobre de la población.

Desigualdad y discriminación

La discriminación que día a día sufren las mujeres, los 6.7 millones que hablan alguna lengua indígena, los más de 5.7 millones que viven con alguna discapacidad, las niñas y niños además de las personas de edad avanzada, entre otros, ha dado lugar a una situación de indefensión, de abandono y de incapacidad para exigir sus derechos, satisfacer sus necesidades o para hacer frente a los problemas cotidianos.

La discriminación, intolerancia y exclusión social que enfrentan estos sectores de la población mexicana constituyen uno de los mayores desafíos para la presente Administración. De ahí el imperativo de generar políticas públicas para corregir desigualdades, dar poder a quienes no lo tienen y crear una auténtica sociedad de derechos y de igualdad de oportunidades. El 30% de los participantes de la Consulta Ciudadana consideró que la prioridad para mejorar la calidad de vida en México debe ser la igualdad de oportunidades.

Es fundamental atender el creciente número de jóvenes que no estudian y no trabajan, además de diseñar intervenciones específicas de política pública enfocadas a mejorar su calidad de vida y sus oportunidades.

En caso contrario, se corre el riesgo de desaprovechar el bono demográfico del que goza el país, que representa una oportunidad histórica para la transformación económica de México. Un desarrollo deficiente de la juventud hoy se traducirá en rezagos sociales, un capital humano poco productivo y un menor potencial de crecimiento en el mañana. La existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, hay 6.1 millones de niñas, niños y adolescentes que están fuera de la escuela. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) señala que su inasistencia se asocia con la persistencia de ciertas barreras, tales como la lejanía de los centros educativos de sus comunidades, la falta de docentes capacitados en la lengua materna de los niños y niñas, la falta de registro de nacimiento, la ausencia de maestros capacitados para incluir a niños y niñas con discapacidades o dificultades de aprendizaje, situación de violencia en la escuela e iniquidad de género, así como la falta de recursos financieros para la compra de uniformes y materiales escolares. Es imperativo garantizar a todos los niños y niñas el acceso a la escuela.



Este *Plan* tiene como uno de sus ejes transversales la igualdad sustantiva de género, porque sin la participación plena de las mujeres, quienes representan la mitad de la población, en todos los ámbitos de la vida nacional, México será una democracia incompleta y enfrentará fuertes barreras en su desarrollo económico, político y social. Los retos en esta materia son aún muchos y muy complejos.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012, 18.4 millones de mujeres formaban parte de la población ocupada en el país; su tasa de participación laboral es de 42.9%, casi dos veces menor a la de los hombres. A pesar de que la participación femenina en la economía ha crecido aceleradamente en los últimos 40 años, en su mayoría se siguen desempeñando en puestos de menor jerarquía, en trabajos precarios que carecen de seguridad social, y en actividades propias de los roles asignados a su género, es decir, en el sector de servicios como vendedoras, profesoras, enfermeras y cuidadoras de niños. Asimismo, en México se observan grandes diferencias de género en cuanto al trabajo remunerado: 49.5% de las mujeres ocupadas ganan menos de dos salarios mínimos en comparación con el 34.7% de los hombres. Según el Índice de Discriminación Salarial de 2012, las mujeres ganan en promedio 5% menos que los hombres. Sin embargo, en algunas ocupaciones la brecha de percepciones es mucho mayor.

Cuatro de cada 10 hogares en México tienen jefatura femenina, lo que refleja el aumento de su presencia en la economía y el mercado laboral. Usualmente, estas mujeres desempeñan una doble jornada: además de su empleo se encargan del trabajo doméstico, aunque este último no se contabiliza en las cuentas nacionales.

Otro grupo que requiere atención especial son las personas adultas mayores de 65 años, que representan el 6.2% de la población y casi la mitad está en situación de pobreza. Existe una enorme brecha entre lo que establece la letra de nuestro marco jurídico, como la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y la situación de vulnerabilidad y exclusión que enfrentan estos mexicanos.

En el ámbito rural existen severas restricciones que inhiben el desarrollo de las mujeres y los hombres del campo: la pulverización de la propiedad, que no sólo se presenta en la propiedad social, sino que es más aguda en la pequeña propiedad. Asimismo, la falta de transferencia de la propiedad agraria, la persistencia de conflictos por la posesión de la tierra, el envejecimiento de los sujetos agrarios y la feminización del campo derivado de los movimientos migratorios son algunas de las problemáticas que deben afrontarse para lograr un desarrollo agrario justo y equitativo.

En México hay 68 pueblos indígenas cuyas comunidades tienen rasgos culturales comunes como el uso de lenguas originarias y formas propias de organización. Los esfuerzos dirigidos a atender las carencias de dichas poblaciones en ocasiones han resultado ser poco efectivos debido a las barreras culturales y lingüísticas, además de una acción pública que no ha sido culturalmente pertinente. Lo anterior se ha traducido en una barrera adicional que dificulta su movilidad social. Estos pueblos históricamente han reclamado el derecho a la vida y al bienestar social, así como a construir una conciencia colectiva partiendo del respeto a la diversidad cultural. Como quedó claro a través de consultar a comunidades indígenas en el marco de las consultas del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, una política adecuada para la acción indígena debe ser concebida desde la interculturalidad y el diálogo entre todos los pueblos originarios, donde la diversidad sea motivo de armonía, respeto, igualdad y justicia, y en la que se escuchen las necesidades de este sector de la población. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas de tutelaje y asistencialismo que poco ayuden al desarrollo integral de los pueblos indígenas.

Por otro lado, de acuerdo con estadísticas del INEGI, en México el número de personas con alguna limitación física o mental ascendía a 5.7 millones en 2010. Desde 1995, el Gobierno Federal ha destinado recursos para crear las instituciones y mecanismos a fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena. Sin embargo, aún persiste una brecha importante en el acceso a la educación en condiciones adecuadas, así como el acceso a oportunidades de trabajo para

este grupo. De acuerdo con diversos participantes de los foros de consulta del *Plan Nacional de Desarrollo*, el desempleo destaca como la principal preocupación de personas con discapacidad. Ante esta problemática, la falta de accesibilidad a la infraestructura pública y privada fue señalada como un reto importante para cerrar la diferencia de oportunidades que este sector de la población enfrenta.

Salud

El Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de toda persona a la protección de la salud. En respuesta a dicho artículo se ha construido un amplio Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, éste se caracteriza por estar fragmentado en múltiples subsistemas, donde diversos grupos de la población cuentan con derechos distintos. En 2012, aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos no contaba con acceso en algún esquema de salud.

En 2004, el Seguro Popular inició con la finalidad de brindar protección financiera a la población no afiliada a las instituciones de seguridad social. Este programa representa un avance en términos de igualdad y protección social de la salud. Sin embargo, su paquete de servicios es limitado en comparación con la cobertura que ofrecen actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a sus derechohabientes. Adicionalmente, el Seguro Popular representa un reto para promover la formalidad del empleo con el tiempo.

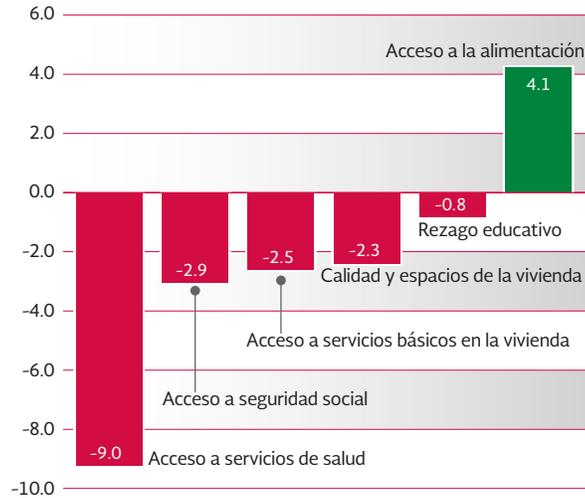
Si bien el Sistema de Salud Pública cuenta con una amplia red de atención médica, en ocasiones la falta

de respuesta ha propiciado que la población busque la atención en el ámbito privado, la asistencia social e incluso mediante la automedicación. Para lograr mayores niveles de eficiencia y poder atender de mejor manera las necesidades de la población, es necesaria una planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales.

Entre 2000 y 2010, el gasto público en salud como porcentaje del PIB creció de 2.6 a 3.1%, lo que representa un incremento del 19.2%. A pesar del aumento observado, este nivel de gasto sigue siendo bajo en comparación con el de los países de la OCDE. Para avanzar en la calidad y el alcance de los servicios de salud no sólo debemos pensar en el nivel de gasto. La experiencia en los últimos años indica que existen áreas de oportunidad para hacer un mejor uso de los recursos. Para mejorar el Sistema de Salud también se requiere un fortalecimiento de los modelos de atención de entidades federativas y municipios, así como una regulación adecuada en diversos ámbitos.

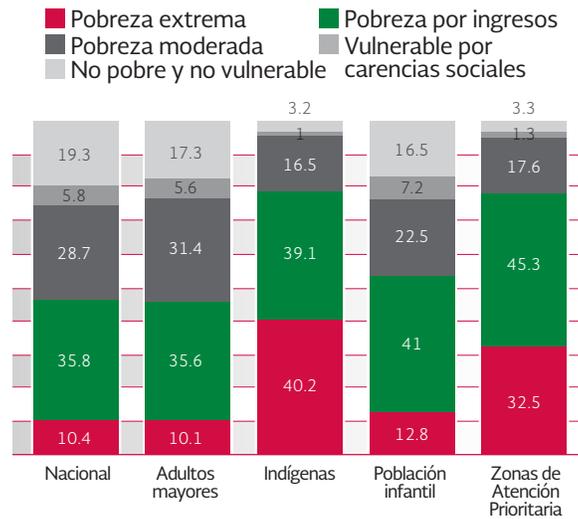
Existen logros sustantivos en diversos indicadores como el aumento en la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil en el país. Sin embargo, queda pendiente avanzar en algunos indicadores clave de salud. Por ejemplo, la mortalidad materna se redujo a menos de la mitad entre 1990 y 2011 (al pasar de 89 a 43 defunciones de mujeres por cada 100,000 nacidos vivos). No obstante, este indicador se encuentra lejos de alcanzar la meta de 22 defunciones propuesta para 2015, como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que fueron pactados con países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para alcanzar una mejor calidad de vida de la población.

CAMBIO EN LA POBLACIÓN CON CARENCIAS EN MÉXICO EN EL PERIODO 2008-2010 (millones de personas)



Fuente: CONEVAL.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA SITUACIÓN DE POBREZA EN MÉXICO (2010, %)



Fuente: CONEVAL.



Los datos demográficos y epidemiológicos indican que las presiones sobre el Sistema Nacional de Salud serán cada vez mayores, poniendo en riesgo la sustentabilidad financiera de las instituciones públicas. La fecundidad, las tasas de mortalidad y la migración suponen una demanda más elevada de servicios, especialmente asociada al mayor número de adultos mayores (la población de 65 años y más crecerá de 6.2% del total en 2010 a 10.5% en 2030). Este hecho impacta no sólo en el Sistema de Salud, sino que impone desafíos a la organización familiar, así como cargas adicionales de trabajo para los cuidados, especialmente para las mujeres, quienes realizan mayoritariamente este trabajo.

Por otro lado, hay situaciones que atentan contra la salud, como la pobreza y los estilos de vida poco saludables y de riesgo. Por ejemplo, la falta de actividad física, la nutrición inadecuada, sexo inseguro, consumo de tabaco, alcohol y drogas ilícitas, así como la falta de educación vial repercuten de manera significativa en la salud de la población. Estos factores explican, en gran medida, la alta incidencia de enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, las enfermedades isquémicas del corazón y los tumores malignos, así como el alto número de personas lesionadas por accidentes.

El sobrepeso, la obesidad, la diabetes y la hipertensión han llegado a niveles muy elevados en todos los grupos de la población. Entre los hombres mayores de 20 años de edad, 42.6% presentan sobrepeso y 26.8% obesidad, mientras que en las mujeres estas cifras corresponden a 35.5 y 37.5%, respectivamente.

Por otra parte, en la población escolar (5-11 años) la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue de 19.8 y de 14.6%, respectivamente. Con base en la ENSANUT 2012, la diabetes mellitus afecta actualmente al 9.2% de la población del país, lo que representa un incremento de 2.2 puntos porcentuales respecto de 2006. Dado su papel como causa de enfermedad, la obesidad aumenta la demanda por servicios de salud y afecta el desarrollo económico y social de la población. De acuerdo con estimaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el costo de la obesidad fue de 67,000 millones de pesos en 2008. De no actuar, el costo que pagaremos en el futuro será mayor a la

inversión requerida hoy para implementar políticas que hagan frente a esta problemática.

Existen tres factores que inciden negativamente en la capacidad del Estado para dar plena vigencia al derecho a la salud y que, por tanto, requieren atención. Primero, el modelo con que fueron concebidas las instituciones del sector ha estado enfocado hacia lo curativo y no a la prevención. En segundo lugar, no han permeado políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucionales hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. En este sentido, destaca como un reto a enfrentar la diversidad de hábitos y costumbres de la población en materia de conocimiento y cuidado de la salud. Tercero, en la rectoría y arreglo organizacional vigentes, donde prevalece la participación de instituciones verticalmente integradas y fragmentadas, que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el Sistema de Salud Pública.

Sistema de Seguridad Social

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social se define como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

En nuestro país, el acceso a la seguridad social está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal. La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad entre ellos y con diferencias significativas entre sí. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad.

En 2010, la carencia por acceso a la seguridad social ascendió a 60.7% del total de la población del país.

Aunque este nivel es cuatro puntos porcentuales inferior al observado en 2008, sigue siendo la carencia social con mayor incidencia.

Actualmente, el 84.4% del gasto del gobierno en protección social está destinado a la población con un trabajo asalariado en el sector formal de la economía que sólo representa el 40% del total. Esto implica que únicamente el 15.6% del gasto en seguridad social del gobierno se utiliza para atender al 60% de la población, fracción en la cual se ubican las personas de menores ingresos. Asimismo, destaca que el Sistema de Protección Social vigente excluye a un gran número de mujeres que realizan trabajo no remunerado a lo largo de toda su vida. Por tanto, es fundamental garantizar una distribución adecuada del gasto en seguridad social de una manera que se procure el desarrollo integral del Sistema, sin que esto genere incentivos a la informalidad. El acceso a la seguridad social debe contemplar mecanismos que fomenten la inserción de un mayor número de mexicanos a la economía formal.

El Sistema de Seguridad Social en México también se caracteriza por la falta de portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios. La consecuencia directa de esta deficiencia es que quienes deciden cambiar de empleador, antes de cumplir con cierta antigüedad laboral, pierden sus beneficios pensionarios y de atención médica, generando un gran número de trabajadores con largas trayectorias laborales y desprotección en la vejez.

El IMSS es la institución de seguridad social más grande de Latinoamérica: cuenta con más de 16 millones de trabajadores asegurados, que se traducen en casi 58 millones de derechohabientes. Además, brinda servicios médicos a la población que no cuenta con seguridad social a través del Programa IMSS-Oportunidades. Dentro del contexto de seguridad social y de manera complementaria a los servicios de salud, el IMSS brinda prestaciones económicas y servicios que protegen tanto a los trabajadores como a sus familiares frente a un evento de riesgo, y apoyan en el cuidado infantil durante la jornada laboral.

El IMSS presenta un panorama financiero complicado, ocasionado por una combinación de factores internos y externos. Por una parte, enfrenta la transición demográfica y epidemiológica que ha tenido como consecuencia una mayor prevalencia de padecimientos crónico-degenerativos, cuya atención requiere de mayores recursos económicos. Por otra parte, dicho instituto observa retos financieros derivados de su régimen de jubilaciones y pensiones y de una contratación acelerada de personal en los últimos años.

El ISSSTE es la segunda institución de seguridad social más importante del país y representa el 11% del gasto operativo del sector público federal. Este organismo requiere ser fortalecido para garantizar su viabilidad. Mientras que las reformas a la Ley del ISSSTE, aprobadas en 2007, contribuyeron a sanear la situación financiera del mismo, la composición poblacional de sus derechohabientes del segmento de servicios médicos tiene implicaciones en la duración, costo y recurrencia de los tratamientos.

Los problemas que enfrenta el Sistema de Seguridad Social representan un gran reto que hace necesario llevar a cabo políticas que fortalezcan la situación financiera de estas instituciones, en virtud de que sus necesidades y costos presentan una tendencia de crecimiento mayor a la de sus ingresos. De esta forma, es importante implementar acciones enfocadas en hacer más eficiente su operación, con énfasis en aquellas que les permitan contener su gasto. El gasto administrativo en los sistemas de Seguridad Social es elevado, ya que representa 11.4% del gasto total, que es significativamente mayor en comparación con el promedio de 3.9% en países miembros de la OCDE.

Asimismo, un Sistema de Seguridad Social Integral debe contemplar un seguro de desempleo que proteja a las familias ante cambios temporales en la condición laboral. En este sentido, el Reporte de Empleo 2012 publicado por la OCDE señala que un limitado alcance de las medidas de apoyo para pérdidas de empleo incide en el aumento del sector informal. De acuerdo con el Informe de Perspectivas 2012 de dicha organización, México es el único país miembro que no contaba con un



seguro de desempleo. Este beneficio debe aportar una protección adecuada para que el trabajador cuente con un periodo de búsqueda que le permita encontrar un empleo acorde con sus capacidades y productividad.

En todo caso, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social es una condición necesaria para avanzar hacia una verdadera seguridad universal. Esta meta requiere el impulso a la formalidad como una solución sustentable que garantice el acceso a la seguridad social de los mexicanos.

Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial

En materia de vivienda e infraestructura social básica, se ha avanzado de manera importante en los últimos 20 años. Entre 1990 y 2010, la proporción de la población que no contaba con servicios básicos de vivienda pasó de 44 a 19 por ciento.

Sin embargo, los avances en este rubro no han sido uniformes para todas las regiones y localidades del país. En 2010, la carencia de servicios básicos en la vivienda afectó a 9.4% de la población en localidades urbanas, mientras que en zonas rurales se presenta en 50.4%. En el mismo sentido, existen grupos de la población particularmente desatendidos: la necesidad de reemplazo de vivienda está concentrada en la población no afiliada a la seguridad social, que representa el 73% de la necesidad nacional y solamente recibe el 30% del financiamiento total destinado a vivienda. En este sentido, se requiere fomentar mecanismos que puedan dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres con esquemas de financiamiento apropiados a su situación en el mercado de trabajo.

Actualmente existen en México 2.8 millones de viviendas que necesitan ser reemplazadas y 11.8 millones que requieren algún tipo de mejoramiento o ampliación. Asimismo, para atender el crecimiento de la población se estima que en los próximos 20 años se demandarán 10.8 millones de soluciones de vivienda debido a la creación de nuevos hogares.

El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto. Es decir, la producción de vivienda nueva ha estado basada en un modelo de crecimiento urbano extensivo. Los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin una densidad habitacional adecuada que permitiera costear servicios, vías de comunicación y alternativas de transporte eficientes. Esto ha generado comunidades dispersas, un debilitamiento del tejido social y un uso poco eficiente de los recursos de la economía a través de altos costos de transporte para los trabajadores y las empresas.

Lo anterior también se ha traducido en un importante número de viviendas deshabitadas. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el número de viviendas deshabitadas fue de casi 5 millones y las de uso temporal de poco más de 2 millones. Ante esta coyuntura, es necesario impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y actividad económica. Alternativas como los mercados de vivienda usada y en renta aún son incipientes, lo que dificulta que se pueda utilizar la oferta disponible para solucionar las necesidades habitacionales existentes. El mercado secundario de vivienda en México tiene un peso pequeño, aunque hay signos de que ha incrementado su participación. A pesar de que siguen existiendo inhibidores, como los altos costos del traslado de propiedad, el financiamiento para la adquisición de vivienda usada en INFONAVIT prácticamente se duplicó en la década pasada: mientras que en 2002 representaba 13%, para 2012 la proporción fue de 21%. Dado el crecimiento urbano antes descrito, la vivienda usada resulta cada vez más atractiva ya que se encuentra mejor ubicada que las nuevas, lo que ofrece una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Por su parte, el 23% de las viviendas habitadas se clasifican como no propias (rentadas, prestadas y en otra situación). En México, la mayor parte del mercado de renta es informal y no existe un sistema formal de propietarios, administradores de la propiedad ni compañías dedicadas a invertir en la construcción y administración de vivienda para renta.

En las palabras de...

Consideramos que la nueva relación gobierno-pueblos indígenas sea de respeto, diálogos y acuerdos, donde juntos construyamos un Nuevo México, sin poblaciones vulnerables, un México para todos.

Victoria Nataly Olmedo Basilio, Papantla, Veracruz

Reconocimiento constitucional pleno a las necesidades de las personas con alguna discapacidad, eliminando las disposiciones legales que obstaculicen su productividad.

Leopoldo Proal, Cancún, Quintana Roo

Combatir la discriminación y la violencia hacia las niñas y mujeres en todos los ámbitos; fortalecer la igualdad de oportunidades, la salud y la dignidad de todas ellas, y propiciar una mayor identidad de todas con sus municipios y su estado.

Patricia García, Puerto Ángel, Oaxaca

Fomentar los derechos de los niños ya que muchos de ellos son los primeros en padecer ciertos hechos o actos, como la violencia, el trabajo, etcétera.

Guadalupe Jocelin Juárez, Gustavo A. Madero, Distrito Federal

Destinar recursos de la nación para que estudiantes, madres solteras y trabajadores independientes podamos conseguir nuestra primera casa, sería un mérito que definitivamente confirmaría la vanguardia de la Presidencia de la República, y que los mexicanos agradeceríamos infinitamente.

David Robertos, Chetumal, Quintana Roo



II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades

Un México Incluyente plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.

La prioridad será integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Un México Incluyente busca consolidar plataformas de movilidad social que contribuyan a cerrar las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y regiones del país. En este sentido, se plantea guiar la acción del gobierno en torno a cinco objetivos que se describen a continuación.

En primer lugar, se busca **garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población**. Esto implica asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Es decir, un México sin hambre. Asimismo, el ejercicio efectivo de los derechos sociales implica fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

Sin duda, la vía más efectiva para cerrar el ciclo de políticas asistencialistas y superar la pobreza es construyendo oportunidades productivas a través de los programas públicos. Por ello, el Gobierno de la República fortalecerá las acciones que permitan a los mexicanos en situación de desventaja invertir sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras. Estos recursos en manos de la sociedad constituyen una fuente para democratizar la productividad y generar riqueza en beneficio de los mexicanos que más lo necesitan.

En segundo término, se propone **transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente**. Para lograrlo, se plantea generar esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de participación social. Asimismo, se busca articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. Necesitamos hacer de México un país para todas las generaciones. Se buscará garantizar los derechos de la infancia a través de un mejor diseño institucional y programático, además del incremento de la inversión en el bienestar de los más pequeños de acuerdo con el principio del interés superior del niño establecido en la legislación nacional e internacional. Asimismo, se propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable.

Se fomentará el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a través de una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas enfocados a su beneficio, y de la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social. Todo ello, en el marco de un pleno respeto a su autonomía, identidades, voces y prioridades.

Asimismo, se buscará asegurar la vigencia efectiva de los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral, lo que transita por su inclusión al mercado de trabajo y la dinámica social, además de impulsar, con el apoyo de los medios de comunicación y la sociedad civil, estrategias que coadyuven a transformar la actual cultura excluyente y discriminatoria en una abierta a la tolerancia y la diversidad.

En materia de salubridad, el objetivo es **asegurar el acceso a los servicios de salud**. En otras palabras, se busca llevar a la práctica este derecho constitucional. Para ello, se propone fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional a lo largo de todas las instituciones que la integran. Asimismo, se plantea reforzar la regulación de los establecimientos de atención médica, aplicar estándares de calidad rigurosos, privilegiar el enfoque de prevención y promoción de una vida saludable, así como renovar la planeación y gestión de los recursos disponibles.

Todo lo anterior, cuidando una atención continua e integrada de los trabajadores sin importar su condición laboral.

Adicionalmente, se plantea **ampliar el acceso a la seguridad social** para evitar que problemas inesperados de salud o que movimientos de la economía puedan interrumpir historias de desarrollo personal. Una seguridad social incluyente permitirá que la ciudadanía viva tranquila y enfoque sus esfuerzos al desarrollo personal y a la construcción de un México más productivo. Al mismo tiempo, un Sistema de Seguridad Social más incluyente deberá incrementar los incentivos de las empresas para contratar trabajadores formales, ya que disminuirá el costo relativo del empleo formal. Por tanto, las políticas públicas en este rubro están enfocadas a promover la portabilidad de derechos, ofrecer un soporte universal a las personas adultas mayores y proveer respaldo ante pérdidas importantes de fuentes del ingreso, así como a ampliar esquemas de protección de manera temporal para evitar que los hogares caigan en la pobreza, fomentando la corresponsabilidad y la incorporación a los procesos productivos formales de la economía.

Se buscará diseñar esquemas para que el Sistema de Seguridad Social contribuya a resarcir la exclusión de las mujeres. Un Sistema de Seguridad incluyente debe contemplar, por ejemplo, mecanismos que impidan que la maternidad limite su desarrollo profesional.

Los esfuerzos para lograr un Sistema de Seguridad Social más incluyente también requieren de un uso eficiente de los recursos para garantizar la sustentabilidad de dicho Sistema en el mediano y largo plazos. Lo anterior, considerando la dinámica poblacional y epidemiológica. En este sentido, se busca la corresponsabilidad con los usuarios y reorientar las labores de planeación y operación para obtener mejores márgenes financieros a lo largo de la cadena de atención del Sistema.

Por otro lado, un México Incluyente tendrá como objetivo **proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna**. Para ello, se plantea dar impulso a soluciones de vivienda dignas, así como al mejoramiento de espacios públicos. En específico, la Política Nacional de Vivienda consiste

en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. Esta Política implica: i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; ii) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; iii) reducir de manera responsable el rezago en vivienda; y iv) procurar una vivienda digna para los mexicanos. Por tanto, se plantea impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, y se propone orientar los créditos y subsidios del Gobierno de la República hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

En términos de igualdad de género, un México Incluyente también plantea reducir la brecha entre mujeres y hombres en materia de acceso y permanencia laboral, así como desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social además de su bienestar y autonomía económica. En este sentido, una demanda recurrente en el proceso de consultas del *Plan Nacional de Desarrollo* fue el impulsar políticas tendientes a incrementar la colaboración de los hombres en el cuidado de su descendencia y de las personas adultas mayores.

Un México Incluyente busca también promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional. Se impulsarán programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades sustentables y competitivas.

Por otro lado, se propone reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados a través de una legislación laboral y políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales.

Asimismo, la idea de un Gobierno Cercano y Moderno permea en un México Incluyente, principalmente a través de políticas sociales que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Esto incluye



desarrollar políticas públicas con base en evidencia estadística, cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional. Asimismo, la visión de gobierno de la presente Administración implica optimizar el gasto y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación, además del fortalecimiento de contralorías sociales comunitarias. Esta visión también se traduce en hacer un uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para, por ejemplo, integrar un padrón con identificación única de quienes son beneficiarios de programas sociales, para evitar duplicidades.

En materia de derecho a la identidad, la presente Administración se plantea fortalecer el Registro Nacional de Población a través del mejoramiento integral de la institución registral de actos civiles,

de igual forma, mediante el uso y adopción de la Clave Única de Registro de Población (CURP) como el componente primario de intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno, y mediante la emisión del documento establecido por la Ley General de Población, que garantice la unicidad de la identidad biográfica y biométrica de la población.

Hoy, México debe poner en el centro de todos los esfuerzos el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria, no sólo por motivos éticos y de congruencia con su proyecto nacional, sino también por la necesidad de contar con mejores condiciones para una convivencia pacífica y civilizada que funjan como bases sólidas para un crecimiento económico sostenido y dinámico, así como para consolidar un liderazgo internacional y una inserción más competitiva en el mercado global.



PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
2 0 1 3 - 2 0 1 8
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA